

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 5/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE 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 4 de abril de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

INDICE

1. ANTECEDENTES	7
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO	8
4. CONTEXTO NORMATIVO	11
4.1. Iniciativas europeas	11
4.2. Normativa estatal	12
4.3. Normativa autonómica	14
4.4. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado	16
5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	17
5.1. Ámbito sobre el que se proyecta la concreta intervención pública	17
5.2. Consideraciones preliminares	18



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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/93	



5.3. Observaciones generales.....	25
5.3.1. Aspectos positivos	25
Merece también una valoración positiva la incorporación de otros elementos novedosos en el APL, tales como el fomento de la coordinación y cooperación interadministrativa o la promoción de la utilización de los servicios electrónicos en las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas en el marco de esta norma.	27
5.3.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos	27
5.4. Observaciones particulares.....	29
5.4.1. Principios de fomento de la competencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos (artículo 3).....	30
5.4.2. Entidades colaboradoras en calidad ambiental (artículo 8)	30
5.4.3. Creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, que sustituye al Consejo Andaluz del Medio Ambiente (artículo 10)	34
5.4.4. Supuestos excluidos de la evaluación ambiental y proyectos excluibles por el Consejo de Gobierno (artículo 21.3)	36
5.4.5. Capacidad técnica y responsabilidad de la autoría de los estudios y documentos ambientales (artículo 22.1)	36
5.4.7. Coincidencia del promotor del procedimiento con el órgano sustantivo (artículo 23.3)	41
5.4.8. Superposición de regímenes o medios de intervención sobre el inicio de actividad (artículos 62 y 74)	41
5.4.9. Procedimiento de la autorización ambiental integrada (Sección 1ª del Capítulo II del Título III)	43
5.4.10. Procedimiento de la autorización ambiental unificada (Sección 2ª del Capítulo II del Título III).....	46
5.4.11. Procedimiento de autorización ambiental unificada simplificada (Sección 3ª del Capítulo II del Título III)	48
5.4.12. Procedimiento de licencia ambiental (Sección 4ª del Capítulo II del Título III).....	49
5.4.13. Declaración responsable de los efectos ambientales (Sección 5ª del Capítulo II del Título III) ..	51
5.4.14. Modificaciones sustanciales y no sustanciales de las autorizaciones (artículos 61, 71, 81 y 90) ..	54
5.4.15. Contaminación atmosférica (Sección 2ª del Capítulo II del Título IV)	58
5.4.16. Contaminación lumínica (Sección 3.ª del Capítulo II del Título IV)	61
5.4.17. Contaminación acústica (Sección 4ª del Capítulo II del Título IV)	66
5.4.18. Distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía (artículos 139, 140 y 141)	71
5.4.19. Obligaciones y garantías financieras en el ámbito de la responsabilidad ambiental (artículo 148)	75
5.4.20. Observaciones sobre el desarrollo reglamentario	79
D I C T A M E N	83

En cualquier caso, si se considera necesaria la adopción de un sistema de intervención por motivos protección medioambiental, podría valorarse, en aplicación del principio de proporcionalidad, 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/93	



posibilidad de implementar un régimen de comunicación como medio alternativo menos restrictivo para el desarrollo de la actividad económica. Por ello, se aconseja llevar a cabo una evaluación que valore en términos de necesidad y proporcionalidad el régimen de intervención administrativa previsto para el inicio de la actividad..... 86

UNDÉCIMO.- El APL prevé en su artículo 51 cinco instrumentos de prevención ambiental. Estos medios de intervención administrativa determinan el nivel de exigencias a los operadores económicos, según el mayor o menor impacto ambiental de sus actividades, graduado por orden decreciente, y son la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la autorización ambiental unificada simplificada, la licencia ambiental y la declaración responsable de los efectos ambientales..... 87

La comparación de la Ley vigente y la propuesta normativa arroja como primera conclusión que el presente APL amplía el alcance y el ámbito de aplicación. Además de incluir las actividades hasta ahora reguladas — las recogidas en el Anexo I del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que es la normativa básica estatal—, el APL prevé la posibilidad de integrar, a juicio del órgano competente, actividades adicionales que guarden relación técnica con las ya incluidas y que puedan tener impacto en las emisiones o contaminación..... 87

Este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma pondere si el mero hecho de desarrollar la actividad en el lugar del emplazamiento de una instalación sujeta a autorización ambiental integrada es un fundamento proporcionado, teniendo en cuenta que lo que justifica la intervención administrativa es el impacto ambiental de la actividad y no su localización..... 87

DUODÉCIMO.- La finalidad integradora y de simplificación perseguida por el proyecto normativo, y enunciada en su artículo 2, queda menoscabada al excluir del procedimiento de la autorización ambiental unificada las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico, que se tramitarán por separado.87

Debe recordarse que la dispersión normativa se produce cuando la regulación de una materia está repartida en distintas leyes, reglamentos y normas sectoriales. Esto genera dificultades para localizar, interpretar y aplicar las normas que rigen sobre una misma actividad económica y habría que sumarle el riesgo de retrasos y bloqueos, porque, aunque la actividad estuviera autorizada ambientalmente, no podría ejecutarse hasta obtener la autorización de vertido..... 87


Este Consejo recomienda al órgano proponente sopesar los posibles efectos de la dispersión regulatoria, para determinar si el procedimiento de autorización ambiental unificada debe seguir integrando las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico..... 87

DÉCIMOTERCERO.- La autorización ambiental unificada simplificada, regulada en la Sección 3ª del Capítulo II del Título III, es un instrumento de control ambiental, que busca simplificar y unificar trámites para actuaciones con un impacto ambiental limitado..... 88

Del procedimiento, cabe destacar la aparente eliminación del trámite de consultas previas. Aunque esta modificación busca simplificar el procedimiento, tal vez puede generar incertidumbre inicial para las empresas que quieran valorar la viabilidad ambiental de sus proyectos antes de realizar inversiones significativas y sin tener que tramitar procedimientos formales, por lo que este Consejo recomienda su reconsideración por parte del órgano promotor de la norma..... 88

Además, este Consejo sugiere que, si el procedimiento conllevara en algún caso el permiso de vertidos al medio hídrico, los pronunciamientos que quepa efectuar a la Consejería competente en materia de aguas deberían integrarse en la autorización ambiental unificada simplificada..... 88

DECIMOCUARTO.- El procedimiento para la licencia ambiental regulada en la Sección 4ª del Capítulo II del Título III del APL, finaliza con el título municipal habilitante, que determina con carácter previo la viabilidad del proyecto o actividad y las condiciones en que debe realizarse, para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas..... 88

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/93	



EL APL introduce como novedad que, si la actuación sometida a licencia ambiental se extiende a varios municipios, deben obtenerse licencias ambientales en cada ayuntamiento afectado (artículo 85.2). La Ley GICA prevé, sin embargo, como uno de los supuestos de autorización ambiental unificada simplificada aquellas actividades sometidas a calificación ambiental que se extiendan a más de un municipio, es decir, la norma en vigor los agrupa en un único procedimiento. 88

Este Consejo recomienda al órgano proponente reconsiderar este cambio, para evitar que la regulación propicie la atomización de los trámites y la descoordinación entre las autoridades administrativas dirimientes. 88

DECIMOQUINTO.- Este Consejo considera que la DR-EA regulada en la Sección 5ª del Capítulo II del Título III del APL, que se formula ante el ayuntamiento del municipio donde se ejerce la actividad, representa un avance en la agilización de los procedimientos de prevención ambiental. 88

Además, este Consejo desea señalar el cambio de redacción que el APL operará en la regulación de las actuaciones que se extiendan a más de un municipio. La Ley GICA recoge en su artículo 41.3 que en tales casos “las Administraciones locales afectadas deberán adoptar los oportunos mecanismos de colaboración”..... 88

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, esta nueva redacción obliga al operador a cumplimentar y presentar distintas declaraciones responsables, lo que implica un incremento de las cargas administrativas. Por ello, este Consejo recomienda que en estos casos se presente una sola declaración responsable y se mantenga la obligación de que los municipios afectados establezcan mecanismos de coordinación y colaboración..... 88

Igualmente, este Consejo recomienda sopesar la necesidad de incluir el certificado de compatibilidad urbanística como contenido de la declaración responsable. El Ayuntamiento del municipio donde se va a desarrollar la actividad debe poder verificar que la instalación dispone de los permisos urbanísticos y debe comprobar de oficio, sin tener que requerir al operador económico una documentación que él mismo ha tramitado y generado y que también custodia. 89

Por otro lado, este Consejo recomienda atenerse a los términos en que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, configura la declaración responsable, que no exige la presentación de ningún otro documento, sino la obligación de cumplir y mantener los requisitos normativos exigidos, disponer de la documentación que así lo acredita y ponerla a disposición de la Administración cuando le sea requerida. 89

Po último, este Consejo aconseja reforzar normativamente los instrumentos locales de control ambiental *ex post*; la conveniencia de impulsar la elaboración de guías y manuales y modelos normalizados de declaración responsable, para que todos los municipios cumplan y apliquen los mismos criterios y requisitos. Con lo que no solo se facilitará la evaluación y verificación, sino que esa uniformidad contribuirá a la transparencia del proceso y a la equidad en la aplicación de la normativa. 89

DECIMOSEXTO.- El APL establece diferentes procedimientos y criterios para determinar cuándo la modificación de una autorización ambiental se considera sustancial o no sustancial y se encuentra regulado en los artículos 61, 71, 81 y 90. 89

En este sentido, este Consejo recomienda su revisión y la fijación de umbrales, puesto que la normativa básica estatal permite a los órganos competentes para otorgar la autorización fijar criterios más restrictivos, por lo que se aconseja que los criterios de sustancialidad de las modificaciones se sujeten a instrucciones homogéneas compartidas con otras comunidades autónomas. Ello, para que los aspectos técnicos no queden al arbitrio de la valoración dispar sobre el desempeño ambiental en cada Administración, generando una inequidad competitiva entre las distintas regiones y una desigual protección de los superiores objetivos ambientales. 89

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/93	



Por otro lado, la redacción de estos artículos genera incertidumbre y riesgos elevados para las empresas reguladas en el borrador, teniendo en cuenta que una multiplicidad de entidades locales va a interpretar el concepto ‘significativo’. Es decir, un operador económico puede enfrentarse a criterios subjetivos y cambiantes, dependiendo del ayuntamiento encargado de tramitarla. 89

Para equilibrar la protección ambiental con la seguridad jurídica, y evitar efectos adversos para los operadores económicos también en términos de competitividad y litigiosidad, este Consejo recomienda que la ley articule o prevea en su normativa de desarrollo la definición de umbrales cuantitativos y unifique criterios con las Administraciones estatal y autonómica, trasladables a las entidades de la Administración local. 89

DECIMOSÉPTIMO.- El Título IV del proyecto normativo regula las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. Este Consejo advierte que, como resultado de ello, los operadores económicos pueden enfrentar regulaciones adicionales a nivel local para la mejora de calidad del aire y una mayor intervención administrativa municipal en la protección contra la contaminación atmosférica, lo que exigirá una mayor coordinación con las autoridades municipales para aplicar criterios uniformes y transparentes para minimizar distorsiones en el mercado y garantizar la igualdad de condiciones entre operadores. 90

DECIMOCTAVO.- La contaminación lumínica regulada en la Sección 3.ª del Capítulo II del Título IV contiene disposiciones susceptibles de limitar el acceso a la actividad económica y su ejercicio. Estas pueden suponer obstáculos a la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Asimismo, se contemplan medidas que pueden restringir la realización de las actividades económicas en determinadas zonas geográficas y durante unas franjas horarias específicas, lo que puede derivar en un tratamiento discriminatorio para los operadores económicos. 90

Este Consejo recomienda establecer algún mecanismo para reforzar la coordinación interadministrativa y regulatoria para evitar distorsiones competitivas y lograr una protección ambiental eficaz sin perjudicar indebidamente a la actividad económica. 90

Se valora positivamente que en la norma analizada se contenga una mención expresa destinada a asegurar la coherencia con la normativa básica estatal. 90

Finalmente, y a fin de facilitar el cumplimiento de esta exigencia por parte de los operadores económicos, se recomienda valorar la eventual adopción de medidas como la posible regulación de modelos simplificados para instalaciones de bajo impacto lumínico, o la previsión de realización de guías técnicas y herramientas para la elaboración de la memoria, especialmente orientadas a las pymes. 90

DECIMONOVENO.- En los artículos 121 a 129 se regula el régimen de control de la contaminación acústica, contemplándose ciertas disposiciones que limitarían el acceso a la actividad económica y su ejercicio, y que podrían suponer obstáculos para la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Además, se recogen determinadas medidas que restringen la realización de la actividad económica en determinadas zonas geográficas. 90

En tal sentido, para que la delimitación de las áreas y zonas acústicas sea eficiente y se ajuste a los parámetros de buena regulación económica, se recomienda que la necesidad de las restricciones sobre las actividades económicas afectadas se fundamente en criterios técnicos y se valore la adopción de distintas alternativas posibles, optando por las medidas menos restrictivas, en cumplimiento del principio de proporcionalidad. Este Consejo considera que se debe dotar de plazos de adaptación razonables y brindar apoyo técnico para empresas y sectores afectados o procesos participativos con los sectores afectados para consensuar medidas. Asimismo, para garantizar su eficacia y minimizar el impacto de estas figuras, se sugiere valorar el contemplar medidas específicas por sectores. 90

Este Consejo quiere manifestar que la referencia a los usos y costumbres locales constituye una fórmula sustancialmente abierta que introduce un alto grado de discrecionalidad en la regulación medioambiental,

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/93	



sin una justificación clara, lo que podría dar lugar a diferencias de trato entre distintos operadores económicos. Por ello, se recomienda revisar el contenido de esta disposición para garantizar su adecuación a los principios de la LGUM, especialmente los de necesidad y proporcionalidad, así como para reforzar la seguridad jurídica. 91

VIGÉSIMO.- Los artículos 139, 140 y 141 del APL crean el distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía para las empresas que cumplan determinados requisitos medioambientales. 91

Este Consejo recomienda que la regulación proyectada esté centrada en requisitos y criterios objetivos, no discriminatorios, necesarios y proporcionados a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, de fomentar productos y servicios sostenibles en términos medioambientales; y que el procedimiento de concesión de los productos y servicios que podrán disfrutar de este distintivo de calidad se adecúe a los principios de libertad de acceso de los operadores económicos, de no discriminación e igualdad de trato entre los operadores, así como la salvaguarda de la libre competencia. 91

Por último, en lo que respecta a la publicidad regulada en el artículo 140, hay que tener en cuenta que, si la difusión de los datos de las empresas en este portal público afecta a información empresarial sensible de las empresas, esta publicidad puede reducir la incertidumbre del mercado y facilitar comportamientos de coordinación entre operadores, mediante alineamientos a las estrategias o decisiones de sus rivales sin necesidad de acuerdos directos o bien mediante acuerdos colusorios. Por ello, debe limitarse a datos estrictamente necesarios mediante la inclusión en el correspondiente artículo de una mención expresa del sometimiento a las normas de competencia. 91

Por último, debe señalarse que el desarrollo reglamentario posterior que se efectúe de esta previsión normativa será de gran importancia para determinar la incidencia real de ciertas cuestiones contempladas en la misma sobre las condiciones de competencia en el mercado. 91

VIGESIMOPRIMERO.- Con respecto a las Obligaciones y garantías financieras en el ámbito de la responsabilidad ambiental reguladas en el artículo 148 del APL desde la óptica de la competencia y de la unidad de mercado, este Consejo aprecia afectaciones en la medida en que se introducen obligaciones a los operadores económicos y se somete a un régimen de intervención administrativa la acreditación del cumplimiento de dichas obligaciones. 91

Por otra parte, respecto a la obligación de constituir obligaciones financieras a los operadores de actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre y su medio de acreditación por parte de los operadores mediante la presentación de una declaración responsable, este Consejo indica que la legislación básica estatal aplicable prevé un régimen de comunicación para acreditar el cumplimiento de la obligación de la constitución de las garantías financieras. 92

Por todo ello, se recomienda que el órgano proponente efectúe el test de necesidad y proporcionalidad exigido por el artículo 5 y 17 de la LGUM y en su caso, redactar el artículo 148 de una manera más ajustada con este principio junto con los principios de confianza mutua, no discriminación y neutralidad competitiva. 92

VIGESIMOSEGUNDO.- Respecto al régimen competencial en materia de contaminación lumínica y la Posibilidad de establecer restricciones adicionales por parte de los Ayuntamientos, como se establece en el artículo 116, este Consejo considera que tales restricciones, además de estar justificadas por una RIIG, sean proporcionadas y no discriminatorias y se basen en criterios objetivos 92

VIGESIMOTERCERO.- Desde la óptica de la competencia, demasiadas remisiones reglamentarias, como encontramos en diferentes artículos de este APL, puede fomentar la dispersión normativa, incrementando la incertidumbre regulatoria, dificultando la planificación empresarial y desincentivando la entrada de

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/93	



nuevos competidores, así como retrasando la efectiva entrada en vigor de las normas y aumentando sus costes de cumplimiento. 92

Por ello, este Consejo recomienda analizar los preceptos que remiten a un desarrollo reglamentario incluidos en el punto 5.4.20 del presente Informe. 92

1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 22 de noviembre de 2024, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) oficio remitido por la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se solicita la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, en relación con el anteproyecto de Ley para la Gestión Ambiental de Andalucía.

Dicho oficio remite a un enlace para la descarga de la documentación que integra el expediente normativo, entre la que figura el texto de dicho APL (V.1.1.-08-11.2024) y la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, MAIN).

2. Con fecha 3 de marzo 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.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/93	




3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de Ley (en adelante, APL) que se somete a informe tiene como objeto establecer el régimen jurídico aplicable en materia de prevención y protección ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para alcanzar un elevado nivel de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la salud de las personas, a través de los instrumentos ambientales y disposiciones establecidas en la misma, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Administración General del Estado conforme a lo establecido en la legislación básica estatal.

Esta nueva regulación, que viene a sustituir a la actual Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, tiene entre sus principales objetivos actualizar y alinear el marco normativo existente a los cambios acontecidos en la normativa estatal y comunitaria en el ámbito de la protección y calidad ambiental, incorporando nuevas formas de gestión y planificación, para hacer más eficiente y ágil la administración ambiental, intentando dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible, ambiental, social y económica, salvaguardando las debidas garantías ambientales.

En cuanto a su contenido, el APL consta de una Exposición de motivos, ciento noventa y cuatro artículos distribuidos en nueve Títulos, dos Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una única Disposición derogatoria, tres Disposiciones finales y dos Anexos.

- El Título I (artículos 1 a 18) contiene los principios y las disposiciones de carácter general, en cuatro Capítulos: el primero de ellos dedicado a las disposiciones generales, el objeto y ámbito de aplicación de la ley, las finalidades sobre las que se asientan los títulos posteriores, los principios rectores y la regulación de las definiciones, la protección de datos, el secreto industrial y comercial y la confidencialidad de la información aportada, así como la coordinación y cooperación interadministrativa, la utilización de los servicios electrónicos en las actuaciones llevadas por las Administraciones públicas y finalmente en este capítulo se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El segundo Capítulo se refiere a la coordinación de la política ambiental y se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, como órgano colegiado de consulta y participación, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente, el cual sustituye y asume las funciones del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. El Capítulo tercero aborda la información y participación pública en materia de medio ambiente, contemplando la Red de Información Ambiental de Andalucía y se incluye la posibilidad de crear un Registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de evaluación ambiental y prevención ambiental. Por último, el Capítulo 4 se dedica a la investigación, educación y ecoinnovación.
- El Título II (artículos 19 a 49) relativo a la evaluación ambiental, se estructura en tres Capítulos:

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/93	



- El Capítulo I regula en la Sección 1ª el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria y en la Sección 2ª el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada.
- El Capítulo II dedicado a la evaluación ambiental estratégica.
- El Capítulo III aborda a la evaluación de impacto ambiental.
- En el Título III (artículos 50 a 99) se regulan los instrumentos de prevención ambiental en dos Capítulos:
 - El Capítulo I contiene las disposiciones generales referidas al objeto, la identificación de los instrumentos de prevención ambiental: autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, autorización ambiental unificada simplificada, licencia ambiental, que viene a sustituir a la hasta ahora denominada calificación ambiental y la declaración responsable de los efectos ambientales. También se regula el registro de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención ambiental y el impulso de la tramitación de urgencia cuando lo aconsejen razones de interés público.
 - El Capítulo II desarrolla la regulación de cada uno de los instrumentos de prevención ambiental, antes mencionados.
- El Título IV (artículos 100 a 135) se centra en las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. Se estructura en cuatro Capítulos:
 - El Capítulo I aborda las disposiciones generales, contemplando una serie de medidas para la mejora de la calidad ambiental, entre las que se encuentran la aplicación de las normas de calidad, los valores límites de emisión y de cualesquiera otras que se establezcan por las Administraciones públicas competentes con el mismo fin. Se recoge la posibilidad de elaborar planes de mejora de la calidad ambiental cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, salvo que se determine reglamentariamente otra forma de aprobación. Contiene, por otra parte, la relación de las autorizaciones de la contaminación ambiental en las que incluyen la autorización de emisiones a la atmósfera y la autorización de gestión de residuos y determina las exclusiones del ámbito competencial de la Consejería competente en materia de medio ambiente.
 - El Capítulo II se centra en la regulación de la calidad del medio ambiente atmosférico.
 - El Capítulo III dedicado a la calidad integral del suelo.
 - El Capítulo IV versa sobre los residuos y economía circular.
- El Título V (artículos 136 a 141) contiene la regulación de los instrumentos voluntarios para la mejora ambiental, en tres Capítulos:
 - El Capítulo I relativo a los convenios y acuerdos voluntarios.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/93



- El Capítulo II sobre controles voluntarios.
- El Capítulo III dedicado al distintivo de calidad ambiental.
- El Título VI (artículos 142 a 144) contiene los instrumentos fiscales e incentivos económicos.
- El Título VII (artículos 145 a 148) versa sobre la responsabilidad medioambiental.
- El Título VIII (artículos 149 a 155) se dedica a la inspección, vigilancia y control ambiental.
 - El Capítulo I disposiciones generales.
 - El Capítulo II sobre la inspección ambiental.
- El Título IX (artículos 156 a 194) aborda el régimen sancionador.
 - El Capítulo I disposiciones generales.
 - El Capítulo II dedicado a las infracciones y sanciones.
 - El Capítulo III expone las disposiciones comunes a las infracciones y sanciones y al procedimiento sancionador.
 - El Capítulo IV se dedica a la restauración del daño al medio ambiente.

Por último, se incluyen dos Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una única Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales.

- Las dos Disposiciones adicionales se refieren a la actualización de la cuantía de las multas y a las remisiones normativas.
- En las tres Disposiciones transitorias recogen el régimen aplicable a los procedimientos en curso en materia de prevención y control ambiental; el régimen aplicable a las actuaciones que dispongan de instrumentos de prevención y control ambiental; y sobre las entidades colaboradoras.
- La Disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta norma y deja sin efectos la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente y el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.
- Las tres Disposiciones finales establecen la habilitación para el desarrollo normativo y modificación de los Anexos; la modificación del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/93	



contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; y su entrada en vigor.

Los dos Anexos se refieren a las Categorías de actuaciones sometidas a Licencia Ambiental y Declaración Responsable de los Efectos Ambientales y al Estudio ambiental estratégico de los instrumentos de ordenación urbanística.

4. CONTEXTO NORMATIVO

En el presente apartado se citarán las referencias normativas comunitarias, estatales y autonómicas más relevantes directamente relacionadas con el contenido del APL analizado, sin ánimo de exhaustividad.

Se enumerarán también las que promueven y defienden la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la garantía de unidad de mercado; aplicables, asimismo, al proyecto normativo que es objeto del presente informe.

4.1. Iniciativas europeas

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 191).
- Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2003, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.
- Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas.
- 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) y sus modificaciones posteriores.
- Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medioambiente.
- Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/93	



- Directiva (UE) 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/53/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
- Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/31/CE, relativa al vertido de residuos.
- Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.
- Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases.
- Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.
- Pacto Verde Europeo presentado por la Comisión Europea el 11 de diciembre de 2019, cuya ejecución exige la transformación de los retos climáticos y medioambientales en oportunidades, logrando una transición justa e integradora para todos y en todos los ámbitos. A partir de dicho momento han sido numerosas las iniciativas emprendidas en aras de la consecución de un desarrollo sostenible en el marco de la UE, estando ya en fase de propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo un Octavo Programa General de Medio Ambiente con horizonte 2030.
- Plan de acción en 2020 aprobado bajo el título “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” COM/2020/98 final.


4.2. Normativa estatal

- Constitución Española (artículos 45, 148.1.8.^a y 149.1.23.^a).
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.
- Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/93	




- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.
- Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.
- Real Decreto 117/2013, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.
- Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales.
- Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.
- Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030.
- Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.
- Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/93	



4.3. Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 57, 37.20.º, 195 y 196).
- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, Ley GICA);
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.
- Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.
- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- 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.
- Decreto 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.
- Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía.
- Decreto 20/2002, de 29 de enero, y sus normas de desarrollo que establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.
- Decreto 22/2010, de 2 de febrero, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/93	



- 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 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.
- Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.
- Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el se regula la autorización ambiental unificada.
- Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en 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 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.
- Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 231/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía.
- Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (en adelante, PISTA 2020).
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante, Decreto 622/2019).
- Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030.
- Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/93



- Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Acción por el Clima.
- Decreto 20/2022, de 29 de enero, y sus normas de desarrollo que establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.
- Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Resolución de 9 de marzo de 2021, de la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, por la que se mite y se ha pública la declaración ambiental estratégica del Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030.
- Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, por la que se mite y se ha pública la declaración ambiental estratégica del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, y su Área de Influencia Socio-Económica.

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 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- 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 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.
- 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.
- 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/93	



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

5.1. Ámbito sobre el que se proyecta la concreta intervención pública

La protección del medio ambiente es un componente fundamental del desarrollo sostenible y este requiere un equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental. Para ello, es fundamental la adopción de medidas que impulsen la eficiencia y la responsabilidad en el uso de los recursos, promover la igualdad de oportunidades y bienestar social y proteger nuestro entorno natural.

No en vano, entre las finalidades del APL se encuentran garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible y circular, contribuyendo a la consecución de los objetivos que para dicho propósito se aprueben internacionalmente, y facilitar la acción de la actividad productiva de una manera respetuosa con la protección ambiental, estableciendo, por una parte, mecanismos eficaces de vigilancia, control, seguimiento, inspección, sanción y reparación por daños al medio ambiente sobre las distintas instalaciones y actuaciones a fin de garantizar su adecuación a la legalidad y, por otra, los instrumentos que incentiven una disminución de la incidencia ambiental de las actividades sometidas a esta Ley.

Asimismo, la norma incorpora los últimos desarrollos normativos y aporta nuevas técnicas de gestión administrativa en aras a la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, con el objetivo de lograr una efectiva protección del medio ambiente compatibilizando las distintas actividades económicas con el entorno en el que se desarrollan.

Este APL se considera una de las piezas más importantes para el desarrollo y avance en Andalucía, ya que aborda transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de Ley, son necesarios para incentivar y acelerar la transición hacia una economía más competitiva, sostenible e innovadora.

De hecho, uno de los principios en los que se sustenta es el principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales para favorecer un desarrollo sostenible mediante un sistema de gestión ambiental que armonice el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, facilitando la transición ecológica hacia una economía circular.

En ese sentido, se implementan las reformas administrativas necesarias, en materia de simplificación de trámites y mejora de la regulación económica, mediante la remoción de las cargas administrativas y regulatorias injustificadas y desproporcionadas que afectan al acceso y ejercicio de las actividades económicas, favoreciendo así que los proyectos de inversión del sector privado se materialicen en actividad económica y generación de empleo.

Como ejemplo de lo anterior, se facilita la tramitación de los procedimientos para la obtención y modificación de autorizaciones ambientales sobre actividades que tienen gran impacto sobre el desarrollo económico y social, se promueven inversiones productivas y el desarrollo de proyectos

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/93	



empresariales solventes y sostenibles que generan riqueza en nuestra comunidad autónoma, conjugando la debida protección del medio ambiente y los intereses generales de la ciudadanía.

Es por lo que se ha diseñado un modelo de gestión de la administración ambiental andaluza ágil y adecuada a las necesidades de los proyectos que la sociedad está demandando.

De ese modo, la nueva legislación ambiental andaluza puede considerarse como elemento clave dentro del proceso de reactivación económica y de impulso a nuevas actuaciones industriales, puesto que gran parte de la actividad productiva debe someterse con carácter previo a evaluación ambiental.

Además, el APL persigue impulsar la corresponsabilidad público-privada en la protección del medio ambiente, mediante la ejecución de actuaciones conjuntas entre las administraciones públicas, el sector económico y la ciudadanía en general, como una oportunidad para lograr la mejora de la calidad de vida, el bienestar general y el desarrollo sostenible.

Se configura así un sistema que incorpora criterios de sostenibilidad ambiental en la toma de decisiones sobre instalaciones y actuaciones, garantizando su adecuación a la legalidad y a la vez, un desarrollo sostenible y circular.

Esta nueva regulación se hace con el objetivo de completar, clarificar y actualizar el marco normativo existente, adecuarlo a las nuevas formas de gestión y planificación, tanto públicas como privadas, para hacer más eficiente y ágil la administración ambiental, intentando dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible, ambiental, social y económica, salvaguardando siempre las debidas garantías ambientales.

En otro orden de cuestiones, dado que nos encontramos ante una realidad industrial cambiante, con la irrupción de nuevos sectores emergentes que requieren por parte de la administración dar una óptima respuesta en tiempo y forma a todas las iniciativas que quieran implantarse en Andalucía, se incorporan mecanismos para la actualización del conocimiento, que contribuyen a la mejora de la tramitación de los expedientes ambientales y con ello se da una óptima respuesta a todas las iniciativas, actividades industriales o inversiones que quieran implantarse en Andalucía.

Con base en esto, se pone de manifiesto que la vertiente ambiental de la sostenibilidad, de la que la administración es garante, incide positivamente en las vertientes económica y social, con la generación de riqueza y de empleo, y en ese sentido, se puede afirmar que la norma tiene efectos positivos sobre la actividad económica.

5.2. Consideraciones preliminares

Se valora positivamente que por la autoridad promotora de la presente iniciativa se haya recabado de esta autoridad de competencia 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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/93



Cabe poner de relieve que las autoridades de competencia¹ han tenido la oportunidad de analizar algunos aspectos relacionados con cuestiones vinculadas con el objeto del APL que ahora se informa.

Este Consejo efectuará el análisis del APL para la Gestión Ambiental de 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.

La existencia de fallos de mercado o de razones imperiosas de interés general (en adelante, RIIG) constituye una condición necesaria para justificar la intervención regulatoria por el sector público.

En este orden de consideraciones, cabe hacer notar que la actividad económica puede dar lugar a impactos o externalidades negativas sobre el medio ambiente. Por lo tanto, estamos en presencia de un fallo de mercado que justificaría una intervención regulatoria. Si bien, toda iniciativa normativa debe analizarse desde la óptica de su adecuación a los principios de regulación económica eficiente, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas.

La normativa de impacto ambiental se orienta a la defensa y conservación del medio ambiente y la calidad de los ecosistemas, siendo estos fines una RIIG, lo que redundaría *a priori* en el bienestar general. Si bien, tal y como sostiene la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en su Informe IPN/CNMC/017/17, sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley

¹ A título ilustrativo, la CNMC ha tenido ocasión de informar diversas normas relativas a la normativa medioambiental. Entre ellos, el Informe sobre el APL por el que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (IPN/CNMC/017/17), así como otras regulaciones específicas sobre gestión de residuos, como por ejemplo sendos informes en relación con anteproyectos de ley de residuos y suelos contaminados (IPN 49/10) y (IPN/CNMC/013/20). Cabe citar también el informe relativo al Proyecto de Real Decreto de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio (IPN 014/09 REALES DECRETOS ÓMNIBUS. MEDIO AMBIENTE).

En idéntico sentido, el Consejo de la Competencia de Andalucía (CCA) ha examinado algunas de las materias relacionadas con los contenidos incluidos en la norma sometida al análisis de la ACREA; en particular se destacan los siguientes: Informe N 06/2022, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía; Informe N 4/2021, sobre el APL de Economía Circular de Andalucía; Informe N 6/2021, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía; Informe N 07/2015, sobre el APL Andaluza de Cambio Climático; Informe 01/14, sobre el proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento de Evaluación de Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Informe N 18/11, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma Andaluza; Informe N 04/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la protección de calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica; Informe N 09/10, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Autorización Ambiental Integrada; Informes N 11/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la Calidad del Medio Ambiente Atmosférico, se modifica el Decreto 503/2004, de 13 de octubre, por el que se regulan determinados aspectos para la aplicación de los impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales, y se crea el registro de sistemas de evaluación de la calidad del aire; Informe N 13/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía; Informe N 01/09, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Autorización Ambiental Unificada, se modifica el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y se regula el Registro de las Autorizaciones de actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles. Por último, también se han informado proyectos normativos relativos a instrumentos de planificación medioambiental.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/93	



21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la normativa medioambiental no debe impedir indebidamente las actividades económicas ni ralentizar injustificadamente la puesta en marcha de proyectos empresariales cuando estos sean favorables globalmente al interés general. Así, para compaginar los intereses generales contrapuestos, la evaluación del impacto negativo sobre el medioambiente debe realizarse de forma eficiente.

Una vez determinada su justificación, toda iniciativa regulatoria ha de analizarse desde la óptica de su adecuación a los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia efectiva, de manera que se puedan hacer compatibles con los intereses generales perseguidos por la norma.

Estos principios están recogidos en distintas normas de rango legal² y deben guiar la 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»³. Asimismo, conforme a la LGUM⁴, 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 para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores

² En particular, los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, la Ley 39/2015 (artículo 129.1); la Ley 40/2015 (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007 (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 (OCDE) se ha encargado de configurar y hacer público 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 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 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.

³ 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.

⁴ 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/93	



económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en su texto y lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16), regulándose la intervención administrativa como excepción y exigiéndole a ésta el cumplimiento de los principios enunciados, en particular, los de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí⁵, determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización⁶ (entendiéndose también como tal los registros habilitantes obligatorios), una declaración responsable o una comunicación, en función de la razón de interés general a salvaguardar y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la consecución de dicho interés. Así, se desarrolla la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación del medio de intervención al acceso o ejercicio de la actividad económica. Y se dispone expresamente que, conforme al artículo 5 de la LGUM, dicho principio se debe aplicar a cualquier límite o requisito que se imponga al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

Con arreglo al artículo 5 de la LGUM⁷, los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad, habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna RIIG, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre⁸, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones

⁵ De acuerdo al artículo 17.4 de la LGUM, las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención —ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación—; pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

⁶ Según el apartado f) del Anexo de la LGUM, se entiende por autorización o licencia aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de una autoridad competente previo, tácito o expreso, para el acceso de la actividad.

⁷ “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”.

⁸ “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

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/93	



que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias.

En este sentido, es preciso recordar que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de la misma, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

Debe tenerse en cuenta, por ello, que 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 empresa⁹.

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 LGUM¹⁰.

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, entre otros.

Debe tenerse en cuenta que, para la efectiva aplicación de estos principios, la LGUM establece unos mecanismos de protección de los operadores económicos en los artículos 26 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM)¹¹, si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones o disposiciones de una Administración pública contrarias a los principios de la LGUM.

animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

⁹ 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.

¹⁰ “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”.

¹¹ 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.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/93	



Desde esta óptica, el sector medioambiental ha sido objeto de análisis 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 citados.

Entre los expedientes tramitados por la SECUM, relativos a las actividades sujetas al control medioambiental cabe destacar los asuntos 28.0022 MEDIO AMBIENTE. *Autorización ambiental integrada* y 28.0041 INDUSTRIA MANUFACTURERA. *Control ambiental*, en los que se analizaron la falta de homogeneidad de los documentos y requisitos exigidos para la obtención de la autorización ambiental integrada (en adelante, AAI) en las diferentes zonas geográficas del país, así como la sujeción de algunas actividades a autorización (licencia ambiental) en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, sin motivar su necesidad.

En ambos supuestos, se planteó como solución el análisis en profundidad de estas cuestiones, esto es de la normativa reguladora de las actividades sujetas a control ambiental por parte de los dos Grupos de Trabajo existentes en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y de Medio Ambiente de cara a homogeneizar los requisitos exigidos (en todos los campos: emisiones; vertidos; ruidos; residuos; suelo; eficiencia energética, entre otros) y para reducir los plazos y costes del procedimiento en el caso de la AAI y la unificación de los anexos de las actividades industriales de las principales normas ambientales.


Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva¹², que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros en atención a circunstancias subjetivas, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales¹³. Se trata de un principio fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa¹⁴.

¹² El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.

¹³ En particular, por la *Recomendación aprobada por el Consejo ministerial de la OCDE, el 31 de mayo de 2021*. Esta recomendación establece un conjunto de principios que garantizan que las medidas de los Gobiernos sean competitivamente neutrales y que todas las empresas compitan en igualdad de condiciones, independientemente de factores de índole subjetiva, como la propiedad, la sede o la forma jurídica de las empresas. Recomienda que el marco legal sea neutral y que la competencia no sea impedida, restringida o distorsionada indebidamente. También se recomienda evitar las ventajas y medidas selectivas que puedan mejorar indebidamente la posición en el mercado de una empresa y distorsionar la competencia.

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).

¹⁴ Según la OCDE, la neutralidad competitiva es un principio fundamental del derecho y política de competencia según el cual, las empresas deben competir en sus méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas entregadas por el Estado. Es decir, se debe garantizar que empresas tanto públicas como privadas, nacionales como extranjeras, locales como nacionales, compitan en igualdad de condiciones y enfrenten el mismo conjunto de reglas.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/93	



Se han de tener muy en cuenta también las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, de 7 de julio de 2021 (G-2021-01), de la CNMC, de 15 de octubre de 2021. En dicho documento se recogen tres decálogos en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas públicas y las contrataciones públicas, para promover una intervención pública pro competitiva, que estimule una recuperación económica sólida, inclusiva, sostenible e innovadora¹⁵.

Cabe subrayar que en la parte expositiva del proyecto analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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. Si bien, en el apartado 2.3 de la MAIN se justifica de una forma más detallada la adecuación de la intervención regulatoria a los principios de buena regulación.

Además, se afirma que *“todas las medidas e instrumentos propuestos han sido examinados junto a las alternativas existentes para la consecución del mismo resultado, considerando la proporcionalidad de cada una de ellas, siendo así la regulación del documento evaluado proporcional a la finalidad que persigue, sin que establezca cargas obligaciones innecesarias a sus destinatarios, todo ello sin perjuicio de las exigencias debidamente ponderadas que la tutela pública de la protección ambiental deben imponer para velar por el interés público”*.

Desde una perspectiva económica, la ausencia de distorsiones en la competencia permite que la economía utilice los recursos de manera eficiente (eficiencia asignativa) y entregue incentivos para alcanzar el máximo nivel de producción con la menor cantidad de recursos posibles (eficiencia productiva).

Desde la óptica de la política de competencia, la neutralidad competitiva garantiza una competencia efectiva en el mercado, al maximizar la competencia en función de los méritos de las empresas.

Así, el concepto de un “campo de juego nivelado” entre las empresas públicas y privadas constituye el eje sobre el que pivota la neutralidad competitiva. El fin último debe ser promover la eficiencia económica y la integridad de los mercados, con el objetivo de traspasar las eficiencias, los menores precios, mejor calidad, mayor innovación y productividad a los consumidores finales.

¹⁵ En particular, cabe recordar algunas de las recomendaciones recogidas en dicho documento:

- Promover una regulación pro-competitiva de los mercados.
- Aplicar los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Evaluar el impacto de una normativa antes de adoptarla.
- Promover una regulación comprensible, accesible, transparente y consistente.
- Mantener la neutralidad competitiva.
- Evitar el proteccionismo frente a la competencia externa.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/93	



5.3. Observaciones generales

5.3.1. Aspectos positivos

En términos generales, el APL sometido a informe debe ser valorado positivamente, en la medida en que su objeto es establecer el régimen jurídico aplicable en materia de prevención, protección y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para alcanzar un elevado nivel de protección, conservación y mejora del medio ambiente.

La calidad ambiental es fundamental para la salud y bienestar, de modo que con esta regulación se pretende reforzar los niveles de protección de las personas para prevenir enfermedades, promover la salud y garantizar un futuro sostenible de cara a las generaciones futuras.

Además, la nueva iniciativa normativa pretende compatibilizar el objetivo de mejora de la calidad ambiental con el desarrollo social y económico, en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y con el cumplimiento de la normativa europea en materia de medio ambiente que, basada en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tiene por objeto la conservación, protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, garantizando un desarrollo sostenible del modelo europeo de sociedad. Esto último, en consonancia también con las citadas recomendaciones de la CNMC incluidas en el documento G-2021-01, con el objetivo de promover una competencia efectiva en los mercados que ayude a una recuperación económica sólida, inclusiva y sostenible.

Asimismo, se ha de poner en valor el esfuerzo realizado por la administración autonómica andaluza, al elaborar una norma con la intención de actualizar el marco normativo regulador de la materia medioambiental a los cambios acontecidos en la normativa estatal y comunitaria en el ámbito de la protección y calidad medioambiental, incorporando nuevas formas de gestión y planificación, tanto públicas como privadas, para hacer más eficiente y ágil la administración ambiental, de manera que puedan tramitarse un mayor número de expedientes en el menor tiempo posible, intentando dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible, ambiental, social y económica, salvaguardando siempre las garantías ambientales.

En tal sentido, la norma analizada trata de ser una propuesta integradora de todos los aspectos que son objeto de regulación por distintas normas comunitarias y estatales en la materia, integrando todas estas materias en un único cuerpo legal, con la intención de contribuir a una mayor racionalidad, claridad y mayor seguridad jurídica. Por ello, se valora especialmente este esfuerzo de refundición normativa, dado que los poderes públicos deben promover una regulación comprensible y transparente, como sugieren las autoridades de competencia¹⁶.

A título ilustrativo, la norma desarrolla las competencias de las distintas materias objeto de regulación y establece las bases de colaboración y coordinación entre las diversas Administraciones intervinientes.

¹⁶ 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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/93



No se nos oculta que las comunidades autónomas pueden desarrollar y complementar la normativa básica estatal, pudiendo adoptar medidas más exigentes para proteger mejor el medio ambiente en sus territorios.

En conexión con ello, se recuerda que 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. Ello, en consonancia con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la OCDE¹⁷ como desde la Comisión Europea¹⁸, 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”¹⁹ y con el Informe Draghi sobre “El futuro de la competitividad europea”²⁰, de septiembre 2024. A este respecto, en el seno de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios²¹ se está trabajando para fomentar la buena regulación de los marcos regulatorios sectoriales que inciden sobre las económicas y avanzar hacia la creación de un mercado único e integrado en toda la geografía española.

Constituye una buena práctica que en el proceso de elaboración del presente APL se hayan tenido en consideración diferentes textos normativos alternativos a través del análisis comparado de derecho autonómico, considerando las normativas de Asturias, Baleares, País Vasco, Navarra, Castilla-La Mancha, La Rioja, Castilla y León, Extremadura, Aragón, Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia, Cantabria y Galicia, tal y como se indica en la MAIN.

Entre estos aspectos positivos, se encuentra la relevancia otorgada a la simplificación administrativa y a la reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades económicas, en aras de facilitar una gestión más ágil y eficiente que, actualizada y acompasada con normativa europea y estatal, permita reducir los plazos de aprobación de expedientes, con el objetivo de que no se pierda ningún proyecto de inversión en Andalucía y se puedan producir efectos negativos en la creación de empleo.

Así queda de manifiesto en alguno de los principios inspiradores de la norma, como el “principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales para favorecer un desarrollo sostenible mediante un sistema de gestión ambiental que armonice el desarrollo económico con la protección del

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

²⁰ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

²¹ https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiaempresa/unidadmercado/mejoraregulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/93	



medio ambiente, facilitando la transición ecológica hacia una economía circular”, recogido en el apartado h) del artículo 3, o el “principio de agilidad, simplificación procedimental y reducción de cargas administrativas, salvaguardando siempre las debidas garantías ambientales”, contenido en la letra n) de este mismo artículo.

Asimismo, se valora la importancia dada a la información, transparencia y participación en la tramitación de los asuntos o procedimientos administrativos con incidencia medioambiental, garantizando el libre acceso de la ciudadanía a una información objetiva, fiable y concreta, que permita una efectiva participación de la sociedad en su conjunto.

Merece también una valoración positiva la incorporación de otros elementos novedosos en el APL, tales como el fomento de la coordinación y cooperación interadministrativa o la promoción de la utilización de los servicios electrónicos en las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas en el marco de esta norma.

5.3.2. Incertidumbre regulatoria para los operadores económicos

La legislación andaluza de gestión de la calidad ambiental ha experimentado varias reformas en un corto período de tiempo, circunstancia potencialmente adversa para los operadores económicos destinatarios. La autoridad andaluza de competencia ha enfatizado en diversos informes la importancia de la seguridad jurídica y la estabilidad normativa para protegerlos.

La frecuencia y volatilidad de los cambios regulatorios operados en el marco regulatorio ambiental incrementan la incertidumbre y los costes de adaptación empresarial y afectan negativamente a la planificación a largo plazo de sus actividades e, incluso, a la propia inversión en sectores clave.

El Banco de España también ha subrayado la importancia de un marco regulatorio estable para fomentar el crecimiento económico sostenible. A título de ejemplo, en su Informe Anual 2022,²² en el que analiza los desafíos que enfrenta la economía española en un contexto adverso e incierto; y en los documentos de trabajo “*Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España*”²³ (2022) y “*Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*”²⁴ (2023), en los que se examina cómo la proliferación y complejidad de las normas afectan a diferentes sectores económicos en España.

²² Vid. Banco de España. (2023). *Informe Anual 2022*. Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anales/informe-anual/informe-anual-2022.html>.

²³ Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2022). *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2202). Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/23/Files/dt2312e.pdf>

²⁴ Vid. Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2312). Banco de España. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/23/Files/dt2312e.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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/93	



Igualmente, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) se hace eco reiterado de la incertidumbre regulatoria en las ediciones del informe *Panorama Económico y Empresarial*²⁵.

Si bien el proyecto normativo analizado constituye una propuesta integradora de los contenidos que son objeto de regulación por distintas normas comunitarias y estatales, subsumiendo todas estas materias en un único cuerpo legal, algunos elementos introducen complejidad:

- Debido a ese afán omnicompreensivo y de refundición, se trata de un texto extenso, con ciento noventa y cuatro artículos distribuidos en nueve Títulos, dos Disposiciones adicionales, tres Disposiciones transitorias, una única Disposición derogatoria, tres Disposiciones finales y dos Anexos.
- Numerosos preceptos remiten a un posterior desarrollo reglamentario, circunstancia que también resta transparencia a la norma y que será analizada en un apartado específico del presente Informe.
- Se han detectado algunas cuestiones que pueden dificultar el logro de un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (artículo 129.6 Ley 39/2015). Entre ellas, sin afán de exhaustividad cabe citar, por ejemplo, el artículo 83.2, sobre comprobación e inicio de la actividad, el cual establece que, una vez otorgada la autorización ambiental unificada simplificada, la persona titular dispondrá de un plazo de cinco años para iniciar la actividad, salvo que en la autorización se establezca un plazo distinto. Aparentemente, esta previsión regulatoria está replicando los contenidos del artículo 82, denominado “vigencia de la autorización ambiental unificada simplificada”.

Igualmente, merece destacar las ciertas previsiones regulatorias sobre la concurrencia de normas aplicables y de sanciones.

En particular, el artículo 146.g) atribuye a las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y de aguas, en función del recurso natural o bien ambiental afectado, el ejercicio de las potestades administrativas en materia de prevención y reparación de daños medioambientales competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, incluyendo, el “decidir, en supuestos de concurrencia de normas aplicables sobre un único recurso natural afectado, si la reparación del daño se realiza conforme a lo dispuesto en la normativa de responsabilidad medioambiental o en otra normativa sectorial mediante la que se alcancen resultados equivalentes”.

²⁵ Puede consultarse, por ejemplo, la última edición del Informe. Confederación Española de Organizaciones Empresariales. (2025, enero). *Panorama económico y empresarial - Enero 2025*. CEOE (https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2025/01/22/110/panorama_economico_empresarial_2025_01.pdf). Aunque hay referencias similares en las ediciones anteriores.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/93



Por su parte, el artículo 184.2, sobre concurrencia de sanciones, establece que no hay duplicidad de sanciones si una actuación infringe normas que protegen bienes o valores distintos.

Desde el punto de vista de la regulación eficiente, si las normas sancionadoras son ambiguas, cambiantes o sujetas a interpretaciones diversas, los operadores económicos no tienen claro qué conductas pueden ser sancionadas. Adicionalmente, la falta de criterios claros en la aplicación de sanciones puede generar decisiones arbitrarias o inconsistentes por las autoridades.

Asimismo, nótese que el artículo 102 regula algunas exclusiones del ámbito competencial de la Consejería de Medio Ambiente, asignándolas “al órgano de la Administración autonómica que se determine reglamentariamente”. En concreto, en relación con las obligaciones derivadas de los reglamentos europeos sobre contaminantes orgánicos persistentes y sobre mercurio, así como las obligaciones correspondientes a los gases fluorados, salvo las que se deriven de actividades que emitan este tipo de gases y estén incluidas en el Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la atmósfera en los términos establecido en el Capítulo II de este Título. En este caso, no queda claro si está excluyendo del ámbito material del APL las citadas obligaciones. Se sugiere al órgano proponente revisar el contenido del precepto. Y tal vez sopesar si debe mantenerlo en el articulado, clarificando el sentido del mandato, o trasladarlo a una disposición adicional.

Además, cabe advertir con respecto a un posible uso excesivo del término “significativo”, empleado en distintos contenidos regulatorios del borrador (impactos ambientales significativos, modificaciones significativas, afecciones significativas, riesgos significativos o efectos significativos sobre la salud y el medio ambiente). En todos aquellos casos en los que no se fijan umbrales, objetivos y cuantificables, puede generarse inseguridad jurídica para los operadores económicos y, tal vez, un margen excesivo de discrecionalidad administrativa.

A continuación, este CCA analizará el empleo del término en las modificaciones sustanciales de las distintas autorizaciones ambientales reguladas en el APL y los efectos perjudiciales que pueden ocasionar.

5.4. Observaciones particulares

A las consideraciones generales efectuadas, deben sumarse las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis del proyecto normativo, al objeto de que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible, se adecúe a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, sea favorecedora de la competencia efectiva en los mercados.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/93



5.4.1. Principios de fomento de la competencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos (artículo 3)

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.

En el Informe IPN/CNMC/017/17, sobre el APL por el que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la CNMC recomendaba explicitar en el APL y en la MAIN una mayor interrelación entre los principios sectoriales medioambientales y los principios generales de buena regulación económica (necesidad, proporcionalidad y no discriminación), para asegurar su alineamiento con el interés general protegido. No en vano, la necesidad de conectar los objetivos medioambientales con los referidos principios —y especialmente con el de proporcionalidad— en la implementación o desarrollo en la práctica de algunas de las medidas o figuras analizadas, queda muy patente a lo largo del presente informe.

Se recomienda incorporar en la enumeración de los principios, que inspiran la presente iniciativa y que guiarán la política ambiental andaluza, una mención específica a los principios de regulación económica eficiente, así como al de eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

5.4.2. Entidades colaboradoras en calidad ambiental (artículo 8)

El artículo 8 regula las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Considera como tales las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que cooperen con la Administración ambiental en el desempeño de actuaciones de verificación y control de las actividades.

Los operadores económicos adquieren tal condición mediante su inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los requisitos para la inscripción en ese registro se establecerán reglamentariamente, según el precepto, que prevé también la posibilidad de que la Administración pueda exigir tal acreditación.

La Consejería competente en materia de medio ambiente registrará a las entidades que lo soliciten, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento que se establezcan, orientado a garantizar su competencia técnica, independencia e imparcialidad.

La información registral incluirá, al menos, los datos identificativos de las entidades inscritas, su ámbito de actuación, amén de las actividades que acontezcan, sus modificaciones o su extinción.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/93



Las entidades colaboradoras actuarán a petición de las personas titulares de instalaciones, actuaciones o actividades, en cumplimiento de una exigencia normativa o a instancia de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Ello, para el ejercicio de las funciones que, con carácter general, vendrán determinadas por la normativa sectorial en los diferentes ámbitos ambientales.

El proyecto normativo determina que esas tareas de colaboración comprenderán, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Tareas de asistencia en la cumplimentación de documentos: supone la verificación documental de los requisitos y datos necesarios para la solicitud de autorizaciones ambientales, licencias, comunicaciones y declaraciones responsables, renovaciones y sus correspondientes modificaciones. Ello incluye la suficiencia y la idoneidad de la documentación para la tramitación de los diferentes instrumentos de intervención ambiental regulados en el proyecto de ley.
- Tramitación de subvenciones y cualesquiera otros documentos vinculados a trámites contemplados en el proyecto de ley y en la normativa básica que resulte de aplicación
- Comprobaciones físicas: verificación en dependencias de la actividad de la adecuación de los equipos e instalaciones a los requisitos establecidos en las autorizaciones o licencias, tramitaciones administrativas o en la normativa ambiental aplicable.
- Tareas de apoyo a la comprobación de documentos, con la verificación de los informes, las declaraciones y la información remitida por las personas titulares de las instalaciones o actividades.
- Toma de muestras, mediciones y análisis para la evaluación de conformidad de los distintos controles y verificaciones de funcionamiento de la actividad.
- Comprobación de análisis de riesgos medioambientales cuando legalmente se prevea su realización por las entidades colaboradoras.
- Cualesquiera otras que sean requeridas por la Consejería competente en materia de medio ambiente en el ámbito de la normativa medioambiental o en el ejercicio de su actividad.

El precepto prevé que las entidades colaboradoras presten igualmente funciones de asistencia a la Administración pública en las tareas de vigilancia, control y seguimiento y apoyo a las actuaciones de inspección, siempre que tales funciones no deban ser desempeñadas por el personal funcionario.

Los ámbitos en los que podrán intervenir son los siguientes:

- Prevención y control ambiental.
- Calidad del medio ambiente atmosférico.
- Calidad del suelo.
- Residuos.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/93	



- Responsabilidad medioambiental.
- Economía circular.

De las funciones atribuidas por el proyecto normativo a las entidades colaboradoras se desprende que estas intervienen como organismos de apoyo a los operadores económicos y asistencia a la Administración ambiental en sus tareas de control, que las sujetas a requisitos de independencia, imparcialidad y competencia técnica.

El órgano proponente de la norma ha configurado el registro de entidades colaboradoras como un instrumento habilitante y de inscripción obligatoria, para desarrollar las tareas descritas. Es decir, consagra la habilitación previa, que considera como la medida menos restrictiva y más proporcionada para conseguir el objetivo de disponer de un elenco de operadores en los cuales delegar no solo tareas de verificación y apoyo a las instalaciones y actividades sujetas a instrumentos de prevención ambiental sino también de apoyo en las funciones de inspección y control propias de la Administración.

Siendo de facto una autorización para operar, se justifica por una RIIG consistente en la protección del medio ambiente. Esa labor auxiliar la han instrumentado también la Comunidad Valenciana, Galicia, Canarias, País Vasco, Cataluña, Extremadura y Asturias.

Antes de iniciar su análisis detallado, es importante señalar que este Consejo de la Competencia de Andalucía ya se ha pronunciado previamente sobre esta materia en el *Informe N 18/11*, a cuyas consideraciones nos remitimos.

Igualmente es conviene recordar que el Comité para la Mejora de la Regulación, órgano de cooperación multilateral entre el Estado, las Comunidades Autónomas y representantes de la Administración local, ya consideró en su día que esta habilitación, que se concede a cualquier operador que cumpla los requisitos conocidos previamente, es respetuosa con la competencia. Ello, porque está presente el elemento de concurrencia competitiva y no excluye a los sujetos privados que deseen ser autorizados, pues no establece un número cerrado de autorizaciones.

Desde la óptica de la competencia y de la unidad de mercado, cabe efectuar sin embargo cuatro observaciones:

La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de que el órgano proponente sujete la previsión regulatoria a la LGUM, cuyo artículo 4 obliga a respetar el principio de cooperación y confianza mutua entre las Administraciones. Es decir, que reconozca expresamente en el articulado del proyecto normativo las habilitaciones otorgadas por otros territorios.

Esta cuestión ha sido objeto de análisis, en el marco de los procedimientos de protección de operadores económicos, como consecuencia de la presentación de reclamaciones o procedimientos

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/93



de información por parte de los operadores económicos al amparo de los artículos 26 y 28 de la LGUM, antes citados²⁶.

Y aluda también al 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. Su artículo 31 asegura el principio de eficacia extraterritorial de los medios de intervención que otras autoridades establezcan²⁷.

La segunda observación que cabe efectuar se refiere a la posibilidad de que la Administración ambiental pueda encomendar a las entidades colaboradoras cualesquiera otras actuaciones, como prevé el artículo 8.

La posibilidad de encomendar tareas no tasadas a unas entidades que para ejercer tienen que disponer de un título habilitante, puede dar lugar a restricciones imprevistas y sujetas a la discrecionalidad administrativa de la autoridad ambiental.

A este respecto, se recuerda que el principio de necesidad y proporcionalidad debe ser respetado a la hora de determinar los requisitos y condiciones exigidos a las entidades u organismos habilitados, de conformidad con lo previsto en los artículos 5 y 17 de la LGUM.

Asimismo, se recuerda en este punto que en virtud del artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre solo por ley se puede imponer a los prestadores de servicios un régimen de autorización en el acceso y ejercicio de sus actividades, que además habrán de motivarse suficientemente.

Además, conforme a lo establecido en el artículo 9 los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: no ser discriminatorios; estar justificados por una RIIG; ser proporcionados a RIIG; ser claros e inequívocos; ser objetivos; ser hechos públicos con antelación; y ser transparentes y accesibles.

La tercera observación que cabe efectuar alude a la necesidad de delimitar con precisión las prestaciones que tienen cabida en las actuaciones reconocidas por el proyecto normativo a las entidades colaboradoras, para deslindarlas con claridad de los que por su propia naturaleza deban

²⁶ A título ejemplificativo: 26-0235 ACTIVIDADES PROFESIONALES - Entidades colaboradoras Lleida; h 26.0137 ACTIVIDADES PROFESIONALES - Entidades colaboradoras. Comunidad Valenciana y 28.0040 ACTIVIDADES PROFESIONALES. Entidades colaboradoras en prevención y seguridad contra incendios.

²⁷ "Artículo 31 Eficacia extraterritorial.

1. Tendrán eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional y para supuestos equivalentes, las autorizaciones y licencias otorgadas por cualquier otra Administración del Estado.
2. A los efectos establecidos en el apartado 1 se considerarán supuestos equivalentes aquellos en los que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o existan legislaciones autonómicas sectoriales que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente.
3. La eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía de las autorizaciones y licencias a que se refiere este artículo está subordinada a que, antes del inicio de la actividad autorizada, se realice una comunicación por la persona o entidad interesada que cumpla los requisitos de este Decreto-ley, en la que identifique la autorización o licencia de que se dispone".

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/93	



someterse a los procedimientos de contratación pública. E igualmente cabe advertir de la necesidad de evitar cualquier ventaja en procedimientos de licitación para los operadores inscritos en el registro de entidades colaboradoras, que merme la igualdad de los competidores en la contratación pública (por ejemplo, otorgando una mayor puntuación en los criterios de adjudicación por estar inscrita).

La cuarta observación tiene que ver con la ampliación de las tareas que hasta ahora venían efectuando las entidades colaboradoras. La Administración ambiental debe velar por que constituya una oportunidad de que participe el mayor número de operadores en las solicitudes de inscripción registral. Y no solo estableciendo cláusulas sencillas y no discriminatorias de adhesión, para que el registro se nutra del mayor número posible de profesionales habilitados, sino adoptando iniciativas de transparencia que contribuyan a darle la máxima publicidad.

La Administración ambiental debe cuidar, por otra parte, de que las entidades colaboradoras minimicen las cargas sobre los operadores e instalaciones objeto de sus iniciativas de control y comprobación.

Adicionalmente, debe asegurar que los operadores pueden interactuar no solo con las entidades colaboradoras sino dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento de que se trate, sin merma en sus derechos o expectativas.

Como conclusión del análisis efectuado sobre estas líneas, se sugiere la inclusión en el artículo 8 de una referencia expresa a los principios de reconocimiento mutuo y de eficacia extraterritorial, establecidos en la LGUM y en el Decreto-ley 3/2024.


Se recomienda igualmente la revisión de la cláusula abierta que permite discrecionalmente encomendar funciones no tasadas a las entidades colaboradoras en términos de necesidad y proporcionalidad, sin dejar de reconocer este Consejo que las Administraciones públicas utilizan estas entidades para agilizar la tramitación de distintos procedimientos e imprimirles agilidad.

Y, por último, se propone velar por procedimientos de inscripción en el registro que maximicen el número de entidades colaboradoras habilitadas y por la existencia de cauces que permitan a los operadores optar por tramitar sus procedimientos directamente ante la Administración.

5.4.3. Creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, que sustituye al Consejo Andaluz del Medio Ambiente (artículo 10)

Se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, un órgano colegiado de consulta y participación, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente. El mismo sustituye y asume las funciones del actual Consejo Andaluz de Medio Ambiente.

Estará presidido por la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente, ostentando su vicepresidencia la persona titular de la Viceconsejería con competencias en materia de

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/93	



medio ambiente y su composición, funcionamiento y régimen jurídico se determinarán reglamentariamente.

Se le atribuyen funciones de distinta naturaleza, entre otras, las relativas a:

- Consulta y asesoramiento (*vgr.* conocer proyectos normativos en materia de medio ambiente; sobre planes y programas autonómicos de medio ambiente; emitir informes y efectuar propuestas en materia de medio ambiente, a iniciativa propia o a petición de la Consejería; elaborar propuestas sobre acciones de investigación, conocimiento, sensibilización y divulgación en la materia, con especial atención al acceso efectivo y a la difusión de la información ambiental).
- Participación en la planificación ambiental, evaluando los planes y programas ambientales de Andalucía, excluyendo aquellos que deban someterse a otros órganos especializados.
- Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en favor de la protección ambiental.
- Información y acceso a datos, recabando información de la Consejería para el ejercicio de sus funciones y garantizar el acceso y difusión de información ambiental a la ciudadanía, entre otras actuaciones.

Este mecanismo puede reportar numerosas ventajas y sinergias para la Administración. Con el mismo se busca mejorar la gestión ambiental en Andalucía, a través de una estructura participativa, que fomente la transparencia, promueve una visión integral de los problemas medioambientales, y mejora la coordinación entre administraciones y los actores involucrados en el sector.

Desde la perspectiva de competencia, se recomienda que se sopesen la adopción de un modelo de gobernanza equilibrado, para asegurar que las decisiones se tomen con base en criterios técnicos y no debido a la influencia de intereses particulares, y que en las normas de funcionamiento que se desarrollen se prevean medidas para favorecer la transparencia y rendición de cuentas, como la publicación de actas.

En particular, se aconseja que se cuide el diseño de dicho órgano, la concreción de las facultades conferidas al mismo, se incluyan representantes de los diferentes agentes involucrados. A tal efecto, para garantizar la diversidad y una adecuada ponderación de intereses, en dicho órgano deberían participar operadores públicos y privados; grandes y pequeños o tradicionales y emergentes, entre otras categorías. En el caso de la representación de los operadores económicos, cabe plantear que también puedan participar microempresas o autónomos, al ser actores involucrados en el sector. Y valorar la posible rotación en la composición o nombramiento de algunos de los representantes, a los efectos de equilibrar el peso de los operadores económicos en estos órganos.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/93	



5.4.4. Supuestos excluidos de la evaluación ambiental y proyectos excluibles por el Consejo de Gobierno (artículo 21.3)

El artículo 21.3 del APL, en consonancia con el artículo 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, faculta al Consejo de Gobierno, en el ámbito de la Administración autonómica, a propuesta del órgano sustantivo, para excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado. Esta exclusión podrá aplicarse cuando la evaluación ambiental pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto o en aquellos proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas, definidas en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, que hayan sido dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional.

La CNMC, en su informe IPN/CNMC/017/17, advirtió que, si bien la inclusión de ciertos supuestos de excepción en la normativa puede resultar justificada en casos concretos, como la reparación de infraestructuras críticas tras acontecimientos catastróficos, la redacción del artículo 8.3 es demasiado amplia, lo que podría permitir exclusiones sin una justificación evidente y generar riesgo de discrecionalidad en la protección ambiental y diferencias de trato de unos operadores frente a otros. Por ello, recomendó que el APL incluyera las RIIG que, en su caso, fundamentaran cada exclusión y que estas fueran probadas con evidencia pertinente, en lugar de solo ser alegadas.

Por ello, y de acuerdo con lo indicado por la CNMC, para minimizar estos riesgos, resulta recomendable establecer los criterios y principios que permitan excepciones, siempre bajo razones de interés general debidamente justificadas y sustentadas en pruebas pertinentes para garantizar un equilibrio adecuado de la protección ambiental.

5.4.5. Capacidad técnica y responsabilidad de la autoría de los estudios y documentos ambientales (artículo 22.1)

En el artículo 22 del APL se regula la capacidad técnica y responsabilidad de la autoría de los estudios y documentos ambientales. Su apartado 1 indica que:

“1. La persona promotora garantizará que el documento inicial estratégico, el estudio ambiental estratégico y el documento ambiental estratégico, en el caso de la evaluación ambiental estratégica, y el documento inicial, el estudio de impacto ambiental y el documento ambiental, en el caso de la evaluación de impacto ambiental, han sido realizados por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, y tendrán la calidad y exhaustividad necesarias para cumplir las exigencias de esta ley”.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/93



Y añade que “para ello, los estudios y documentos ambientales mencionados deberán identificar su autoría indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada. Además, deberá constar la fecha de conclusión y firma de la autoría”.

Según la información contenida en la MAIN, la inclusión de este precepto supone una de las principales modificaciones en cuanto a la evaluación ambiental.

El contenido de este precepto es idéntico al recogido en el artículo 16.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental²⁸.

En este sentido, cabe destacar que la CNMC analizó dicho artículo en el citado Informe IPN/CNMC/017/17,²⁹ desde la perspectiva de competencia y de una regulación económica eficiente.

La autoridad nacional de competencia valoró positivamente la identificación obligatoria del autor o autores para reforzar la credibilidad del informe o estudio, así como la trazabilidad y responsabilidad de los mismos. No obstante, recordó que, conforme a la doctrina consolidada del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, la antigua Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) y la propia CNMC, en relación con el acceso y ejercicio de profesiones, este ámbito debe regirse por el principio de libertad de empresa en un entorno abierto y, en general, procompetitivo. En consecuencia, cualquier restricción —ya sea de titulación, experiencia previa u otros requisitos— debe contar con una justificación expresa. Por ello, recomendó una referencia al técnico competente para la realización del estudio evitando referencias a posibles “títulos” o “profesiones reguladas” que podrían ser utilizados en el futuro para restringir el acceso a la prestación de estos servicios por parte de los operadores previamente instalados. Asimismo, recomendó la evaluación de la normativa específica de cualificaciones profesionales en este ámbito para determinar si existe, en su caso, alguna restricción en esa línea y proceder a su replanteamiento”.

A la luz de lo señalado por la CNMC, la referencia que se realiza en la regulación proyectada sobre la capacidad técnica suficiente de los profesionales para la elaboración de los estudios y documentos ambientales mencionados no ha de entenderse como limitativa de una determinada titulación o profesión regulada.

Hay que recordar, a este respecto, que cualquier interpretación restrictiva supondría:

²⁸ Artículo 16. Capacidad técnica y responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales.

1. El promotor garantizará que el documento inicial estratégico, el estudio ambiental estratégico y el documento ambiental estratégico, en el caso de la evaluación ambiental estratégica, y el documento inicial, el estudio de impacto ambiental y el documento ambiental, en el caso de la evaluación de impacto ambiental, han sido realizados por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, y tendrán la calidad y exhaustividad necesarias para cumplir las exigencias de esta ley. Para ello, los estudios y documentos ambientales mencionados deberán identificar a su autor o autores indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada. Además, deberá constar la fecha de conclusión y firma del autor.

2. Los autores de los citados documentos serán responsables del contenido y fiabilidad de los estudios y documentos ambientales citados en el apartado anterior, excepto en lo que se refiere a los datos recibidos de la Administración de forma fehaciente”.

²⁹ IV.2.3 Estudio ambiental y capacidad técnica de los autores de los estudios ambientales (artículo 16.1).

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/93	



- En primer lugar, una restricción a la competencia efectiva en el mercado de los servicios profesionales. Al requerir títulos académicos específicos, se otorga a un grupo de profesionales la competencia exclusiva de elaborar determinados estudios y documentos, excluyendo a otros que podrían tener la preparación.

Esta limitación en la cantidad y la diversidad de operadores en el mercado impacta negativamente en la competencia, lo que puede derivar en precios más elevados para los consumidores en comparación con un escenario donde todos los profesionales cualificados puedan acceder y competir libremente.

- En segundo lugar, estas afectaciones a la competencia actúan como una barrera de acceso al mercado, reduciendo el número y la variedad de los profesionales que pueden ofrecer sus servicios en este sector. En otras palabras, representa una reserva de actividad conforme a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM³⁰.

En cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM, cualquier restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica, así como la exigencia de requisitos para su desarrollo, debe estar justificada por la protección de una RIIG, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Asimismo, debe existir un nexo causal claro y coherente entre las medidas adoptadas y las razones que sustentan su aplicación.

Además, estas restricciones deben ser proporcionadas, de manera que no exista una alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

En el caso de las profesiones reguladas, el artículo 5.3 de la LGUM establece que la necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio serán evaluadas conforme al Real Decreto 472/2021, de 29 de junio. Esta norma transpone 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.

Por tanto, en virtud del Real Decreto 472/2021, antes de aprobar o reformar disposiciones legales o reglamentarias que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso o ejercicio de las profesiones reguladas, las autoridades competentes para ello llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad conforme a lo dispuesto en dicho Real Decreto.

El artículo 7, contenido nuclear del Real Decreto 472/2021, establece en su apartado 2 un listado de aspectos que deben considerarse obligatoriamente al evaluarse los requisitos introducidos en las

³⁰ Cabe recordar además que conforme a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se transpuso la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico, prevé que el establecimiento y el mantenimiento de reservas de actividad a ciertos profesionales ha de justificarse a partir de una razón imperiosa de interés general, a la luz de los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/93



normas en proceso de elaboración. Entre estos aspectos se incluyen los posibles riesgos para la libre prestación de servicios y para la libertad de elección de los consumidores.

Asimismo, establece los criterios que deben evaluarse para garantizar que las medidas adoptadas sean proporcionadas al objetivo perseguido. Entre ellos, se destaca la relación entre el alcance de las actividades que abarca una profesión o que se le reservan y la cualificación profesional requerida para su ejercicio, así como la correspondencia entre la complejidad de las tareas consideradas y la necesidad de exigir cualificaciones profesionales específicas. En particular, se analiza el nivel, la naturaleza y la duración de la formación o la experiencia exigidas.

Además, el Real Decreto 472/2021 insta a valorar si la normativa vigente, tanto específica como general—incluyendo la relativa a la seguridad de los productos o a la protección de los consumidores—, resulta insuficiente para alcanzar el objetivo que se persigue.

Por todo ello, se sugiere que la evaluación de la capacitación técnica o competencia del profesional para la elaboración de estos estudios y documentos ambientales se base en su titulación, formación y experiencia, considerando además la complejidad del estudio o trabajo. Y, a tal efecto, se propone incluir estas referencias en el artículo 22.1.

Por último, en caso de que se mantenga la regulación proyectada, es fundamental que la interpretación de este precepto por parte de la Administración promueva una competencia efectiva entre todos los profesionales con la capacidad técnica adecuada para llevar a cabo dichos estudios y documentos ambientales, garantizando así el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5.3 de la LGUM.

5.4.6. Plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégica (artículo 26.3)

La evaluación ambiental estratégica es un proceso que se aplica de forma previa a la adopción de planes, programas o políticas públicas. Su objetivo es integrar, desde las etapas iniciales de la formulación, las consideraciones medioambientales en la toma de decisiones. Esto implica analizar, anticipar y mitigar los posibles impactos ambientales derivados de la implantación de dichos instrumentos de planificación y establecer medidas para prevenir, corregir o compensar cualquier efecto negativo.

Este procedimiento, que concluye con la formulación de una declaración ambiental estratégica, fomenta además la participación de la ciudadanía y la coordinación entre las distintas Administraciones, asegurando que el desarrollo económico y social se realice en consonancia con la protección del medio ambiente. La normativa básica estatal que regula este procedimiento es la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (artículo 17 y siguientes), que Andalucía la articula y complementa a través de la Ley GICA.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/93



El estudio ambiental estratégico constituye una fase clave en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, ya que permite identificar y valorar los efectos potenciales de un plan o programa sobre el medio ambiente.

En el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, el plazo máximo previsto por la Ley 20/2013 para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y de las consultas es de nueve meses (artículo 17.3). Mientras que la Ley GICA fija el plazo máximo para tales trámites es de quince meses (artículo 38.4 *in fine*).

Estos plazos extensos buscan asegurar que se dispone de suficiente información para integrar adecuadamente las opiniones de las Administraciones y de la ciudadanía, garantizando que la evaluación sea exhaustiva y se identifiquen las alternativas más viables ambientalmente.

Además, una vez que se remite el expediente completo, la Ley GICA otorga un plazo adicional prorrogable al órgano ambiental, para realizar el análisis técnico del expediente y formular la declaración ambiental estratégica³¹.

El anteproyecto normativo que es objeto de análisis amplía, sin embargo, el plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégico hasta los veinte meses (artículo 26.3). Y fija en cuatro meses el plazo que el órgano ambiental tendrá para efectuar el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica.

La aprobación de planes y estrategias resulta fundamental para que los operadores económicos tomen decisiones informadas y adaptadas a un entorno cambiante. Al disponer de una visión a largo plazo, los operadores pueden adaptar sus inversiones y estrategias a las líneas de acción estratégicas y a los cambios normativos que comporten. Es decir, la planificación estratégica les permite disponer de una base sólida para gestionar riesgos, aprovechar oportunidades y responder de manera proactiva a los desafíos.

Ampliar el plazo máximo previsto para la elaboración del estudio ambiental estratégico supone dilatar el de los planes y programas y, por ende, genera retrasos en la formulación de las políticas públicas, como marco general y sectorial de las actividades económicas.

Dado que la prolongación del proceso genera una incertidumbre regulatoria que puede conllevar la pérdida de oportunidades, teniendo un impacto negativo sobre la ejecución de nuevos proyectos empresariales y la realización de inversiones. Ante esos posibles efectos adversos, el órgano proponente de la norma debe sopesar sobre la necesidad y proporcionalidad de ampliar el plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico, que supera incluso el fijado por la normativa estatal, u opta por mantener el que rige con la Ley GICA.

³¹ Transcurridos los quince meses, la Ley GICA prevé un plazo de subsanación de tres meses, si el órgano ambiental estima que la información pública o las consultas no se han realizado conforme a la previsión legal. Además, prevé una suspensión máxima de tres meses en el plazo para la formulación de la declaración ambiental estratégica si aprecia la necesidad de solicitar información adicional imprescindible.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 40/93	



5.4.7. Coincidencia del promotor del procedimiento con el órgano sustantivo (artículo 23.3)

El artículo 23.3 del borrador normativo dispone que cuando el órgano sustantivo sea simultáneamente el promotor de un plan o programa, realizará las funciones asignadas a los promotores en los procedimientos de evaluación ambiental.

Se reproduce el supuesto contemplado en la normativa básica estatal, que responde a la preocupación de que la Administración pueda evaluarse a sí misma, lo que afectaría a la objetividad del proceso de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, no incorpora mecanismos específicos para reforzar la imparcialidad y transparencia del procedimiento, y evitar conflictos de intereses, un aspecto destacado en el Informe IPN/CNMC/017/17 de la CNMC como esencial.

Se recomienda, por tanto, incluir medidas que garanticen la independencia efectiva de la evaluación ambiental en estos casos, bien mediante la contratación externa o la intervención de un órgano evaluador distinto e independiente dentro de la administración:

- Si se externaliza el estudio de impacto ambiental (en adelante, EIA):
 - Se debe acudir a procedimientos abiertos de licitación pública, respetando los principios de libre competencia.
 - La selección de la entidad evaluadora debe garantizar objetividad e imparcialidad.
- Si se realiza internamente se deben establecer mecanismos internos para evitar que las áreas promotoras influyan en la evaluación.

5.4.8. Superposición de regímenes o medios de intervención sobre el inicio de actividad (artículos 62 y 74)

Los artículos 62 y 74 del APL regulan, respectivamente, los procedimientos para el inicio de actividad tras la obtención de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental unificada. Ambos preceptos exigen la presentación de una declaración responsable antes de iniciar la actividad, lo que genera una superposición de regímenes de intervención administrativa.

Por un lado, el artículo 62 establece las condiciones para el inicio de la actividad una vez otorgada la autorización ambiental integrada. El titular dispone de cinco años desde la concesión de dicha autorización para comenzar la actividad, salvo que en la misma se establezca un plazo distinto. La instalación no podrá iniciar la actividad sin que el titular presente ante la Consejería competente en materia de medio ambiente una declaración responsable, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que debe incluir la fecha de inicio de la actividad y la manifestación del cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 41/93



Por otro lado, el artículo 74 establece un procedimiento similar para la comprobación e inicio de actividad tras la autorización ambiental unificada. Al igual que la autorización ambiental integrada, la persona titular dispondrá de un plazo de cinco años para iniciar la actividad desde la concesión de la autorización, salvo que en esta se indique un plazo diferente. No se podrá iniciar la actividad sin que la presentación previa de una declaración responsable ante la Consejería competente, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Dicha declaración responsable deberá indicar la fecha de inicio de la actividad y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización.

De la lectura de ambos preceptos se observa que el inicio de la actividad requerirá de dos procedimientos administrativos distintos y sucesivos —la autorización ambiental (integrada o unificada) y la declaración responsable cuando el operador vaya a proceder a iniciar su actividad—. De este modo, al exigirse a los operadores económicos que presenten una declaración responsable en la que manifiesten el cumplimiento de los requisitos ya exigidos en la autorización, se les estará sometiendo a un doble mecanismo de control administrativo, uno *ex ante* y otro *ex post*.

Desde la perspectiva de la unidad de mercado, la regulación de los regímenes de intervención debe ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17 de la LGUM) y al principio de simplificación de cargas (artículos 7 y 17.4).

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 17 de la LGUM regula el medio de intervención y determina en qué supuestos puede exigirse una autorización, una declaración responsable o una comunicación. Así, cuando exista una RIIG que justifique la intervención, deberá elegirse entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la salvaguarda de dicho interés general.

En este caso, la exigencia de una declaración responsable ha de cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 17.2 de la LGUM, que en todo caso deberá ser proporcionada y estar justificada por alguna de las RIIG recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Por otro lado, según el artículo 17.4 de la LGUM, no es posible el establecimiento de varios medios de intervención sobre una misma actividad por parte de una autoridad competente. Según este precepto, las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación, pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

Y en idéntico sentido, el artículo 69.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que “únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible 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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 42/93



exigencia de ambas acumulativamente”. En consecuencia, solo se puede exigir uno u otro medio de intervención administrativa.

Tanto la autorización ambiental integrada como la autorización ambiental unificada implican una verificación exhaustiva del cumplimiento de los requisitos ambientales establecidos en la normativa vigente, garantizando así la protección del medio ambiente a través de un control integral de sus impactos. Por ello, la exigencia adicional de una declaración responsable que acredite el cumplimiento de las condiciones previamente autorizadas podría entenderse como una medida de intervención desproporcionada. Esta obligación, además, puede generar retrasos injustificados en el inicio de la actividad, especialmente en los casos en los que el operador económico pretenda comenzar de forma inmediata. Incluso podría configurarse como un supuesto de doble imposición de cargas administrativas en los términos del artículo 17.4 de la LGUM.

En cualquier caso, si se considera necesaria la adopción de un sistema de intervención por motivos protección medioambiental, podría valorarse, en aplicación del principio de proporcionalidad, la posibilidad de implementar un régimen de comunicación como medio alternativo menos restrictivo para el desarrollo de la actividad económica. Al mismo tiempo, esto permitiría reforzar las labores de inspección y control del cumplimiento de los requisitos.

Por ello, se aconseja llevar a cabo una evaluación que valore en términos de necesidad y proporcionalidad el régimen de intervención administrativa previsto para el inicio de la actividad, explorando la posibilidad de articular dicho control a través de otros medios menos restrictivos y, por tanto, más proporcionados y que reduzcan las cargas a los operadores, conforme a los principios consagrados en la LGUM.

5.4.9. Procedimiento de la autorización ambiental integrada (Sección 1ª del Capítulo II del Título III)

El APL prevé en su artículo 51 cinco instrumentos de prevención ambiental³². Estos medios de intervención administrativa determinan el nivel de exigencias a los operadores económicos, según el mayor o menor impacto ambiental de sus actividades, graduado por orden decreciente del siguiente modo:

- La autorización ambiental integrada.
- La autorización ambiental unificada.
- La autorización ambiental unificada simplificada.

³² Uno de los objetivos de la propuesta normativa es la simplificación real y efectiva de todos los procedimientos de prevención regulados, para garantizar la protección ambiental sin que ello suponga un obstáculo para la actividad económica.

La eliminación de trámites innecesarios, la reducción de plazos y la apuesta por la tramitación electrónica son el *leit motiv* de la nueva norma, para lograr la agilidad, eficiencia y transparencia perseguidas y compaginarlas con sus objetivos de política pública.

La ACREA analizará los distintos procedimientos regulados en la propuesta normativa y efectuará recomendaciones en aras de los objetivos de simplificación perseguidos y la seguridad jurídica de los operadores económicos.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 43/93



- La licencia ambiental.
- La declaración responsable de los efectos ambientales.

En particular, la autorización ambiental integrada es una figura de intervención administrativa impuesta por la normativa básica estatal, que sustituye al conjunto de autorizaciones ambientales existentes hasta la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

La autorización establece un condicionado ambiental para la explotación de las actividades e instalaciones contempladas en el Anexo I del Real Decreto legislativo, todas ellas con impactos significativos sobre el medio ambiente.

Esta autorización se otorga con carácter previo a cualquier otra autorización o licencia sustantiva exigible por las Administraciones y su condicionado ambiental tiene carácter vinculante.

Su objetivo es garantizar un enfoque integral de protección ambiental, considerando:

- Las emisiones a la atmósfera.
- Los vertidos a las aguas.
- La gestión de residuos.
- El consumo de recursos.
- La contaminación del suelo y el subsuelo.

Las actividades que deben someterse a la autorización ambiental integrada, así como los umbrales de producción o almacenamiento, están predeterminados por la Directiva 2010/75/UE y la normativa básica estatal³³. Las comunidades autónomas, que son quienes dictan las resoluciones de autorización, regulan a través de la normativa complementaria el procedimiento y los criterios para su concesión.

La autorización ambiental integrada contiene la resolución y el resultado de la evaluación de impacto ambiental ordinaria, además de las medidas de protección y autorizaciones (de acuerdo a lo regulado en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre) y la evaluación de impacto en la salud establecida en la Ley 16/2011, de 23 de diciembre.

La autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público, de conformidad con Ley de Aguas, la Ley de Costas y demás normativa de aplicación. Con independencia de ello, las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar, se incluyen en la autorización ambiental integrada.

³³ Son normativa básica estatal el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 44/93



En Andalucía, la regulación de la autorización ambiental integrada tiene lugar a través de la Ley GICA y del Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.

La comparación de la Ley vigente y la propuesta normativa arroja como primera conclusión que el APL amplía el alcance y el ámbito de aplicación. Además de incluir las actividades hasta ahora reguladas — las recogidas en el Anexo I del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que es la normativa básica estatal—, el APL prevé la posibilidad de integrar, a juicio del órgano competente, actividades adicionales que guarden relación técnica con las ya incluidas y que puedan tener impacto en las emisiones o contaminación.

En concreto, las siguientes:

- 1) Que se desarrollen en el lugar del emplazamiento de la instalación que realiza una actividad del Anexo I del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.
- 2) Que guarden una relación de índole técnica con la actividad del Anexo I del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.
- 3) Que puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación que se vaya a ocasionar.

El órgano proponente expone en la MAIN que las limitaciones *ex ante* impuestas al acceso o ejercicio de las actividades económicas se justifican en la protección del medio ambiente, como RIIG y considera que estas autorizaciones son proporcionadas, no discriminatorias y están suficientemente motivadas.

Entre los supuestos ampliados, cabe observar el primero de ellos. El órgano proponente debe ponderar si el mero hecho de desarrollar la actividad en el lugar del emplazamiento de una instalación sujeta a autorización ambiental integrada es un fundamento proporcionado, teniendo en cuenta que lo que justifica la intervención administrativa es el impacto ambiental de la actividad y no su localización. En la MAIN no se explicita.

La autorización ambiental integrada conlleva costes —análisis de riesgos, asesoramientos, garantías, inversiones, etcétera—, que exigen ponderar si el diseño de los instrumentos de intervención es adecuado, necesario y no excesivo. Es decir, sin sacrificar la eficacia en los superiores objetivos de protección ambiental debe equilibrar el impacto de las obligaciones con los beneficios en términos de calidad del medio ambiente y la salud 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 45/93	



5.4.10. Procedimiento de la autorización ambiental unificada (Sección 2ª del Capítulo II del Título III)

La autorización ambiental unificada es una resolución dictada por la Consejería competente en materia de medio ambiente, que determina la viabilidad ambiental de un proyecto o ejecución y las condiciones en que deben realizarse sus actividades³⁴.

En la actualidad, esta figura autonómica de intervención ambiental reúne en una resolución única el resultado de la evaluación de impacto ambiental y las distintas autorizaciones y pronunciamientos ambientales que el promotor de determinadas actuaciones debe obtener de la Consejería competente en materia de medio ambiente y en materia de aguas, con carácter previo a su ejecución o puesta en marcha. Es decir, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable en materia de vías pecuarias, forestal, espacios naturales protegidos, residuos, emisiones a la atmósfera, vertidos a aguas litorales y continentales, producción y gestión de residuos y calidad ambiental del suelo, entre otras.

La autorización ambiental unificada se encuentra regulada mediante la Ley GICA y el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, que han sido modificados por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero.

Es importante recalcar que, según la normativa reguladora en vigor, en la autorización ambiental unificada se integran las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y en materia de aguas, establecidos en el Anexo VIII del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actuaciones, así como el resultado de la evaluación de impacto ambiental.

Es decir, el procedimiento integra ahora los vertidos al medio hídrico dentro del régimen de autorización ambiental unificada. Sin embargo, el borrador del APL para la Gestión Ambiental actualiza el diseño del instrumento de intervención e introduce una regulación diferenciada para los vertidos al medio hídrico.

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, este cambio no es baladí. La finalidad integradora y de simplificación perseguida por el proyecto normativo, y enunciada en su artículo 2, queda menoscabada al excluir del procedimiento de la autorización ambiental unificada las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico, que se tramitarán por separado.

Esta fragmentación regulatoria es advertida en la Exposición de motivos del APL y en la Memoria de impacto normativo, MAIN, que, pese a la duplicidad de cargas, lo presenta como una medida de simplificación.

³⁴ La autorización ambiental unificada se aplica a actuaciones o proyectos que, si bien requieren un pronunciamiento ambiental integral, no alcanzan la complejidad o los umbrales que obligarían a someterse al régimen integrado. Figuran entre ellas las actuaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. En síntesis, actuaciones que son objeto de evaluación ambiental (bajo ciertos umbrales, cría intensiva de animales, industria extractiva, industria energética, siderurgia, industria química, entre otras actuaciones).

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 46/93	



También se desprende del análisis del artículo 4, que define los instrumentos de prevención articulados en el proyecto normativo. Así, mientras establece que la autorización ambiental integrada —el medio de intervención más restrictivo—, reúne todos los pronunciamientos, decisiones y autorizaciones no solo estatales, sino también los que correspondan a las Consejerías de medio ambiente y aguas, en el caso de la autorización ambiental unificada solo agrupa las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que corresponda a la Consejería competente en materia de medio ambiente³⁵.

Muestra de tal fragmentación regulatoria y de la inseguridad jurídica que puede ocasionar para los operadores es también el artículo 146, que obliga a decidir a las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y de aguas en supuestos de concurrencia de normas aplicables si la reparación del daño se efectúa conforme a una u otra normativa³⁶.

E igualmente, ocurre con la regulación de las entidades colaboradoras: el APL no contempla las que operen en el ámbito del medio hídrico. Estas, por aplicación de la Disposición final primera, quedan sujetas a las disposiciones reguladoras que dicte la Consejería competente en materia de aguas.

Debe recordarse que la dispersión normativa se produce cuando la regulación de una materia está repartida en distintas leyes, reglamentos y normas sectoriales. Esto genera dificultades para localizar, interpretar y aplicar las normas que rigen sobre una misma actividad económica.

Esa dispersión puede originar los siguientes efectos negativos:

- Inseguridad jurídica: los operadores no saben con certeza qué normas deben aplicar.
- Duplicidad de trámites: Se exige realizar procedimientos ante diferentes órganos.
- Aumento de costes y tiempos administrativos: Se retrasa la puesta en marcha de inversiones y proyectos.
- Desigualdad competitiva: las empresas con más recursos pueden gestionar mejor la dispersión normativa porque pueden contar con equipos especializados o pagar por los trámites que conlleve, mientras que las pequeñas quedan en desventaja.

En el caso planteado, la exclusión conlleva como efectos más evidentes:

- La separación de procedimientos: el operador requeriría una autorización ambiental unificada y, además, en el supuesto de vertidos, deberá aguar a otro pronunciamiento.

³⁵ El artículo 11 de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación determina que una de las finalidades de la autorización ambiental integrada es establecer todas las condiciones que garanticen el cumplimiento de la norma por las instalaciones sometidas a su ámbito de actuación, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización, para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. Otra importante finalidad es disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos y vertidos.

³⁶ El contenido del artículo 146 lo analiza la ACREA en otro 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 47/93	



- Una mayor carga administrativa: se exigiría presentar documentación ante distintos órganos, con riesgo de descoordinación o contradicciones.

A ello, habría que sumarle el riesgo de retrasos y bloqueos, porque, aunque la actividad estuviera autorizada ambientalmente, no podría ejecutarse hasta obtener la autorización de vertido. Y si bien las empresas más grandes podrían permitirse los trámites adicionales, las pequeñas podrían sufrir pérdidas de oportunidad.

A todos esos efectos, se sumaría el de efectividad de la finalidad perseguida por la política ambiental. Disponer de un sistema de prevención de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales exigibles contribuye al logro de la finalidad pública y redundante en la coordinación de los instrumentos a su servicio.

Este Consejo recomienda al órgano proponente sopesar los posibles efectos de la dispersión regulatoria, para determinar si el procedimiento de autorización ambiental unificada debe seguir integrando las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico.

5.4.11. Procedimiento de autorización ambiental unificada simplificada (Sección 3ª del Capítulo II del Título III)

La autorización ambiental unificada simplificada (en adelante, AAUS) es un instrumento de control ambiental que busca simplificar y unificar trámites para actuaciones con un impacto ambiental limitado.

Así, la AAUS integrará autorizaciones y pronunciamientos ambientales, previos a la implantación de actividades, buscando reducir las emisiones y otras incidencias ambientales.

Como novedad respecto a la Ley GICA, el proyecto normativo añade la integración explícita del informe de impacto ambiental (artículo 77.b).

La nueva regulación de la AAUS en Andalucía persigue mejorar la eficiencia y la protección ambiental y presenta ciertas ventajas, como la simplificación procedimental. Ello, al integrar varias autorizaciones en una única resolución, incluyendo el informe de impacto ambiental; la posibilidad de desestimación temprana en proyectos manifiestamente inviables, evitando costes innecesarios (artículo 79.3); o la necesidad de motivar la decisión de inadmisión, al disponerse que la resolución de inadmisión deberá justificar las razones por las que se aprecia.

Del procedimiento, cabe destacar la aparente eliminación del trámite de consultas previas (sí previsto expresamente como trámites de las autorizaciones integradas y modificadas en los artículos 58 y 68 del proyecto normativo). Aunque esta modificación busca simplificar el procedimiento, tal vez puede generar incertidumbre inicial para las empresas que quieran valorar la viabilidad ambiental de sus proyectos antes de realizar inversiones significativas y sin tener que tramitar procedimientos formales.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 48/93	



Otro cambio procedimental afecta al preceptivo informe de compatibilidad con el planeamiento urbanístico. El proyecto normativo prevé que sea emitido por los ayuntamientos en cuyo territorio se ubiquen las instalaciones. La Ley GICA determina que este informe lo emita “la Administración competente en cada caso”.

Como última observación, cabe sugerir que, si el procedimiento conllevara en algún caso el permiso de vertidos al medio hídrico, los pronunciamientos que quepa efectuar a la Consejería competente en materia de aguas deberían integrarse en la autorización ambiental unificada simplificada. Ello, para evitar que la fragmentación de procedimientos o la falta de coordinación perjudiquen a los operadores económicos.

5.4.12. Procedimiento de licencia ambiental (Sección 4ª del Capítulo II del Título III)

La licencia ambiental es regulada en el APL como título municipal habilitante, que determina con carácter previo la viabilidad del proyecto o actividad y las condiciones en que debe realizarse, para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas.


La licencia ambiental, que sustituye a la calificación ambiental³⁷ regulada por la Ley GICA, integrará el resultado de la evaluación de los efectos ambientales del proyecto en cuestión. Se aplicará a las actuaciones relacionadas en el Anexo I del proyecto normativo, incluyendo sus modificaciones sustanciales (artículo 85.1).

A tal efecto, en el texto normativo se contempla un nuevo Anexo I con las categorías de actuaciones sometidas a licencia ambiental y declaración responsable de los efectos ambientales, en el que figuran 44 subcategorías de actuaciones sometidas a licencia ambiental.

Otra de las novedades de la norma proyectada es que, si la actuación sometida a licencia ambiental se extiende a varios municipios, deben obtenerse licencias ambientales en cada ayuntamiento afectado (artículo 85.2). La Ley GICA prevé, sin embargo, como uno de los supuestos de AAUS aquellas actividades sometidas a calificación ambiental que se extiendan a más de un municipio, es decir, la norma en vigor los agrupa en un único procedimiento.

Las modificaciones pretendidas por el borrador normativo pueden tener un impacto adverso para los operadores económicos, que se verán obligados a gestionar varias licencias municipales. Las nuevas cargas administrativas se traducirán en mayores costes, tanto en tiempo como en recursos económicos, dada la necesidad de coordinar y cumplir con los requisitos de distintas entidades de la Administración Local.

³⁷ En concreto, la calificación ambiental se configura actualmente en el artículo 19 de la Ley GICA, como “Informe resultante de la evaluación de los efectos ambientales de las actuaciones que no estando sometidas a autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada ni autorización ambiental unificada simplificada aparecen indicadas en el anexo I de la presente ley”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 49/93	



Además, la fragmentación del procedimiento puede generar retrasos en la ejecución del proyecto, incertidumbre sobre los plazos y, en algunos casos, duplicidad de trámites y estudios.

Se sugiere al órgano proponente sopesar estos posibles efectos adversos, para evitar que la regulación propicie la atomización de los trámites y la descoordinación entre las autoridades administrativas dirimientes.

Según el artículo 88.1, la solicitud de licencia ambiental se presentará ante el Ayuntamiento competente y se acompañará de la siguiente documentación:

- Un proyecto técnico detallado, suscrito por una persona técnica competente.
- Un documento ambiental (descriptivo de las repercusiones ambientales y medidas protectoras y correctoras y que abarque ruidos, vibraciones, emisiones atmosféricas, vertidos, generación de residuos, medidas de seguimiento, entre otros).
- Una síntesis de las características de la actividad o actuación para la que se solicita la licencia, cumplimentada, en su caso, en el modelo oficial correspondiente.
- Una valoración de impacto en salud si la actividad lo requiere.
- La justificación del cumplimiento normativo³⁸.
- La determinación de los datos que, a juicio del operador solicitante, gocen de confidencialidad, debiendo justificarlo de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- Cualquier otro documento que se estime conveniente para precisar o completar la información sobre el proyecto, o que sea exigido por los Ayuntamientos en sus ordenanzas municipales.

La nueva regulación del instrumento ambiental efectúa una definición clara y detallada del procedimiento, lo que favorece su transparencia. Debe efectuarse, sin embargo, una observación sobre el requerimiento prolijo y desproporcionado de documentación, tal vez no relacionada directamente con el impacto del proyecto sobre el medio ambiente o la salud humana, que son las razones imperiosas que justifican el régimen de intervención.

Por ejemplo, debe sopesarse la procedencia de requerir la justificación del cumplimiento normativo (que en realidad corresponde a la Administración comprobar); cualquier otro documento que se estime conveniente o que exijan las ordenanzas municipales.

Cualquier documentación que no guarde relación directa con los fines imperiosos de interés general añade complejidad al procedimiento administrativo. De nuevo, aumenta los costes administrativos y de gestión, desvía recursos que podrían invertirse en el propio proyecto y, además, puede generar retrasos en la tramitación y en la toma de decisiones. Estas cargas son particularmente onerosas para las pequeñas y medianas empresas (en adelante, pymes).

³⁸ En concreto, dicha justificación del cumplimiento normativo, ex artículo 88.1 e), se referirá a “la legislación ambiental y sectorial aplicable a la actividad, de la normativa de seguridad y salud y, en su caso, de las ordenanzas municipales que resulten de aplicación”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 50/93	



5.4.13. Declaración responsable de los efectos ambientales (Sección 5ª del Capítulo II del Título III)

La declaración responsable de los efectos ambientales (en adelante, DR-EA) es un instrumento de prevención ambiental, que busca simplificar y agilizar la tramitación administrativa para determinadas actividades con impacto ambiental reducido, garantizando a la vez el cumplimiento de la normativa ambiental³⁹.

Se trata, en concreto, del documento suscrito por la persona promotora de una actuación o persona titular de un derecho, en el que indica que cumple con los requisitos de la normativa ambiental para poder operar, que dispone de documentación que así lo acredita, y que se compromete a mantener durante la permanencia de su actividad, así como durante su cierre y clausura.

La declaración responsable, que se formula ante el ayuntamiento del municipio donde se ejerce la actividad, representa un avance en la agilización de los procedimientos de prevención ambiental. Esta figura se enmarca en el principio de simplificación administrativa y mejora de la eficiencia en la tramitación de los procedimientos.

Su principal ventaja es que permite la inmediata puesta en marcha de actividades de bajo impacto ambiental y el fomento de la responsabilidad empresarial, sin tener que aguardar ningún pronunciamiento.

Este instrumento se aplica a actividades públicas y privadas que, por su naturaleza y características, se incluyen en el Anexo I del presente APL (artículo 93.1).

A este respecto, en el borrador normativo se introduce un nuevo Anexo I de categorías de actuaciones sometidas a licencia ambiental y declaración responsable de los efectos ambientales. En concreto, se contemplan 44 subcategorías de actuaciones sometidas declaración responsable de los efectos ambientales.

Por su parte, la Ley GICA, norma en vigor llamada a ser sustituida por el APL, prevé que se sujeten también a la DR-EA las modificaciones sustanciales de las actividades sometidas a este instrumento de intervención (artículo 41.1). El APL le da una redacción *ex novo* y precisa aquellas modificaciones de

³⁹ “Artículo 94. Finalidad.

La declaración responsable de los efectos ambientales tiene por objeto:

- Facilitar, sin menoscabo de la protección del medio ambiente y garantizando el cumplimiento de la legislación ambiental, que las personas titulares de actividades puedan iniciar el ejercicio de las mismas sin necesidad de licencia ambiental, atendiendo a la menor incidencia ambiental de las actividades incluidas en este instrumento.
- Sustituir el control previo administrativo por un control posterior al inicio del ejercicio de la actividad, sin menoscabo de la protección del medio ambiente y garantizando el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, así como los fines y principios definidos en la presente ley.
- Reducir los trámites administrativos de carácter ambiental para el inicio de las actividades, estableciendo un mecanismo que dote de las debidas garantías a las personas titulares de las mismas ante la inexistencia de un acto administrativo de autorización previo, sin que la Administración renuncie a sus facultades de inspección, vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 51/93	



actividad que deberán someterse al régimen de la declaración responsable “el traslado, el cambio del tipo de actividad realizada en la instalación y la modificación de la instalación”.

Dado que genera incertidumbre e inseguridad para los operadores económicos, debe cuestionarse el alcance impreciso que tiene el supuesto jurídico “modificación de la instalación”. Esta falta de concreción otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para la determinación de la obligación de declarar cualquier cambio, nimio o no, que el operador efectúe en su actividad empresarial (artículo 99).

Este Consejo considera oportuno observar también el cambio de redacción que el APL operará en la regulación de las actuaciones que se extiendan a más de un municipio. La Ley GICA recoge en su artículo 41.3 que en tales casos “las Administraciones locales afectadas deberán adoptar los oportunos mecanismos de colaboración”.

La nueva redacción omite cualquier referencia al establecimiento de mecanismos de colaboración en la Administración Local y ordena que las actividades que se extiendan a más de un municipio se sometan a la correspondiente declaración responsable en cada Ayuntamiento afectado (artículo 93.2).

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, esta nueva redacción obliga al operador a cumplimentar y presentar distintas declaraciones responsables, lo que implica un incremento de las cargas administrativas. Nuevamente debe indicarse que la duplicidad de cargas burocráticas conlleva un aumento de los costes, en tiempo y en dinero, que agiganta sus efectos adversos en las pymes, porque desvía recursos que podrían dedicarse a la puesta en marcha del proyecto y genera retrasos.

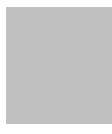
Esta autoridad sugiere que en estos casos se presente una sola declaración responsable y se mantenga la obligación de que los municipios afectados establezcan mecanismos de coordinación y colaboración.

Mecanismos que deben mantenerse también para la realización de inspecciones y verificaciones o el ejercicio de la potestad sancionadora. Y no solo para asegurar el cumplimiento de las condiciones técnicas y ambientales obligatorias, sino para reforzar la seguridad jurídica de los operadores, evitando discrepancias en los actos que les afecten y reduciendo la complejidad asociada al ejercicio de sus actividades económicas.

También constituye otra novedad con respecto a la Ley GICA los contenidos regulatorios del artículo 96, que enuncia las “obligaciones de las personas titulares de actividades sujetas a declaración responsable de los efectos ambientales. El precepto reza así:

“1. Las personas titulares que pretenda desarrollar una actividad sujeta a declaración responsable de los efectos ambientales, previamente a la presentación de la misma ante el Ayuntamiento, deberán:

a) Haber obtenido las autorizaciones sectoriales de carácter no ambiental que, en su caso, fueran exigibles para la implantación y desarrollo de la actividad.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 52/93	



- b) *Haber obtenido las autorizaciones sectoriales de carácter ambiental, para los casos en que corresponda contar con dichas autorizaciones.*
- c) *Haber formulado las comunicaciones ambientales que sean legalmente exigibles por la normativa ambiental aplicable a las actividades e instalaciones.*
- d) *Haber obtenido del Ayuntamiento donde se pretenda desarrollar la actividad el certificado de compatibilidad urbanística del uso pretendido y, en su caso, la correspondiente licencia urbanística para aquellos casos en los que para el desarrollo de la actividad sea necesario realizar obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones, obras de ampliación de construcciones, edificaciones e instalaciones existentes, u otras actuaciones contempladas en la legislación urbanística de aplicación.*

2. La persona titular deberá disponer, para su presentación ante el Ayuntamiento cuando le sea requerido por este en virtud del control posterior al inicio de la actividad, de la documentación que acredite el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el apartado anterior”.

El artículo 97, por su parte, regula el contenido que debe tener la declaración responsable. En la que figurará no solo una manifestación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo anterior y de estar en posesión de la documentación acreditativa, sino también otros datos, como el certificado de compatibilidad urbanística del uso pretendido.

Este Consejo recomienda sopesar la necesidad de incluir el certificado de compatibilidad urbanística como contenido de la declaración responsable. El Ayuntamiento del municipio donde se va a desarrollar la actividad debe poder verificar que la instalación dispone de los permisos urbanísticos y debe comprobar de oficio, sin tener que requerir al operador económico una documentación que él mismo ha tramitado y generado y que también custodia.

Debe poder verificar, igualmente por sus propios medios, cualquier otra autorización o requisito legal que resulte de aplicación a la actividad, ya sea de su competencia o de cualquier otra Administración, instrumentando los cauces de colaboración que eviten a los operadores distraer recursos para dedicarlos a la tramitación de documentación.

El precepto determina, asimismo como obligación, la necesidad de acompañar la declaración responsable de una memoria descriptiva de la actividad y de sus instalaciones, en la que se identifiquen los principales efectos o impactos ambientales en materia de emisiones, olores, ruidos, vertidos y residuos, se describan las medidas correctoras incorporadas para prevenir o minimizar dichos impactos y se justifique el cumplimiento de la normativa ambiental que resulte de aplicación a la actividad.

Esta autoridad de competencia recomienda atenerse a los términos en que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, configura la declaración responsable, que no exige la presentación de ningún otro documento, sino la obligación de cumplir y mantener los requisitos normativos exigidos, disponer de 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 53/93	



documentación que así lo acredita y ponerla a disposición de la Administración cuando le sea requerida.

La preparación de esa documentación no exigible es técnicamente para la declaración responsable, que es configurado como un instrumento de control ex post por las leyes de procedimiento administrativo y que, por otra parte, el APL exige en sus anexos para actividades sin un significativo impacto ambiental.

Se sugiere en estos casos reforzar normativamente los instrumentos locales de control ambiental ex post, previendo planes de inspección baso en riesgos, de frecuencia variable, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y humanas, el empleo de sistemas de monitoreo, el recurso a entidades colaboradoras para la realización de controles y la coordinación con otras administraciones.

Este Consejo también recomienda la conveniencia de impulsar la elaboración de guías y manuales y modelos normalizados de declaración responsable, para que todos los municipios cumplan y apliquen similares criterios y requisitos. No solo facilitará la evaluación y verificación, sino que esa uniformidad contribuirá a la transparencia del proceso y a la equidad en la aplicación de la normativa.

Los modelos normalizados proporcionan un marco claro y predecible tanto para los operadores como para la administración, lo que reduce la incertidumbre y las posibles discrepancias interpretativas y fortalece la seguridad jurídica en el ámbito ambiental. Contribuye, además, a reforzar la confianza en el sistema de control ambiental y asegurar el cumplimiento de los principios de prevención.


5.4.14. Modificaciones sustanciales y no sustanciales de las autorizaciones (artículos 61, 71, 81 y 90)

El APL establece diferentes procedimientos y criterios para determinar cuándo la modificación de una autorización ambiental se considera sustancial o no sustancial.

Desde el punto de vista de la competencia, es relevante su análisis, porque comporta la superación de numerosos trámites y plazos procedimentales y un margen de apreciación técnica sujeto a la discrecionalidad de la autoridad ambiental, que puede resultar no homogéneo en todos los casos.

El procedimiento para las modificaciones sustanciales puede requerir la tramitación de una nueva autorización ambiental, implicar una evaluación de impacto ambiental, someter el proyecto a información pública si conlleva efectos ambientales relevantes, elevar consultas a otras Administraciones o entidades afectas y extender los plazos del procedimiento. Amén de la cumplimentación de solicitudes, estudios justificativos y peticiones adicionales de documentación.

En cambio, el procedimiento para las modificaciones no sustanciales da el plácet al operador solicitante si el órgano ambiental no se opone en el plazo de un mes y el silencio administrativo es positivo.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 54/93	



En el caso de la autorización ambiental integrada, que el proyecto normativo regula en el artículo 61, los criterios para la determinación de una modificación sustancial o no sustancial vienen predefinidos por el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y el artículo 14 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Los criterios cuantitativos y cualitativos señalados por la normativa estatal tienen no obstante un carácter no limitativo, como remarca el Real Decreto 815/2013 en el artículo 14.2. El reglamento estatal permite al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada que fije criterios más restrictivos en determinados casos, “que se deriven de las circunstancias concretas de la modificación que se pretenda introducir”.

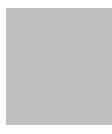
El borrador normativo amplía esos supuestos. Incluye como modificación sustancial las que supongan una afectación ambiental significativa por ocupación del suelo como recurso natural o una modificación de las características de un proyecto por suponer un incremento significativo en la utilización de recursos naturales o una afectación significativa al patrimonio cultural.

La ausencia de criterios claros, objetivos y predecibles genera inseguridad jurídica y, tal vez, un margen excesivo de discrecionalidad administrativa, que puede derivar en interpretaciones inesperadas del término “significativo”.

Se recomienda su revisión y la fijación de umbrales. Y dado que la normativa básica estatal permite a los órganos competentes para otorgar la autorización fijar criterios más restrictivos, este CCA recomienda que los criterios de sustancialidad de las modificaciones se sujeten a instrucciones homogéneas compartidas con otras comunidades autónomas. Ello, para que los aspectos técnicos no queden al arbitrio de la valoración dispar sobre el desempeño ambiental en cada Administración, generando una inequidad competitiva entre las distintas regiones y una desigual protección de los superiores objetivos ambientales.

Esta convergencia normativa la propugna también en su preámbulo la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Para ello, cita un informe del Consejo Económico y Social (en adelante, CES) de 2012 titulado ‘*Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio Ambiente*’, en el que se expone, a propósito de la evaluación de impacto ambiental, que en ocasiones una misma actividad puede regirse por umbrales de impacto más o menos severos, o incluso, estar sometida a una evaluación en algunas comunidades y excluida en otras.

La norma estatal destaca, además, la propuesta del CES de impulsar en el marco de la Conferencia Sectorial sobre Medio Ambiente la armonización de los procedimientos administrativos autonómicos en vigor, “con el fin de simplificar los trámites, reducir las cargas administrativas que soportan las empresas y evitar diferencias injustificadas en los niveles de exigencia medioambiental de las Comunidades Autónomas”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 55/93	



La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental también se hace eco de la necesidad de articular una coordinación vertical efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, como propugnan la OCDE (*Sustainability in Impact Assessments. A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, de 2012) y la Comisión Europea (*Industrial Performance Scoreboard and Member's States*). Precisamente, este último informe señala que la proliferación de distintas regulaciones es un obstáculo a la mejora de la productividad.

En el caso de la autorización ambiental unificada, los criterios para la tramitación de una modificación sustancial son regulados por el proyecto normativo en el artículo 71. En este caso, sí fija los umbrales de uso que deben considerarse un incremento significativo de recursos naturales, pero no concreta qué debe entenderse como afectación ambiental significativa por ocupación del suelo como recurso natural. Esto deja abiertos diversos interrogantes, como si cualquier aumento de la superficie ocupada sería considerado significativo, si esta valoración se aplicaría en todos los casos o solo en determinados tipos de suelo. La falta de claridad en estos aspectos podría generar incertidumbre en la aplicación del régimen de modificaciones y dificultar la seguridad jurídica para los operadores económicos.

Las recomendaciones efectuadas sobre los criterios aplicables a la modificación sustancial de la autorización integrada son extensibles también a las de la autorización unificada, recordando que la fijación de parámetros cuantificables impide evaluar de manera distinta por el margen de apreciación de la autoridad administrativa o el diferente contexto político.

Ello no solo da seguridad a los operadores destinatarios de las normas sino también a los tribunales, que topan con dificultades en la revisión de decisiones de riesgo ambiental basadas en conceptos imprecisos en vez de en parámetros técnicos o científicos.

En las modificaciones sustanciales de la AAUS, que prevé el artículo 81, también están presentes la afectación al patrimonio cultural y la afectación ambiental significativa por ocupación del suelo.

La modificación de la licencia ambiental presenta aún más inconcreciones que los medios de intervención antes expuestos. Según el artículo 90.2, tendrá tal consideración, cualquier modificación de las características de las actuaciones ya autorizadas cuando esta modificación pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente y suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Un incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 56/93



La previsión se completa indicando que en ningún caso podrá considerarse una modificación no sustancial cualquier modificación de las características de una actuación que cumpla los umbrales del Anexo I o en el Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

La redacción de este artículo genera incertidumbre y riesgos elevados para las empresas reguladas en el borrador, teniendo en cuenta que una multiplicidad de entidades locales interpretará el concepto 'significativo'. Es decir, un operador económico puede enfrentarse a criterios subjetivos y cambiantes, dependiendo del ayuntamiento encargado de tramitarla. Téngase en cuenta que en Andalucía hay 785 municipios, según el Instituto Nacional de Estadísticas, a fecha 1 de enero de 2025.

Para equilibrar la protección ambiental con la seguridad jurídica, y evitar efectos adversos para los operadores económicos también en términos de competitividad y litigiosidad, se recomienda que la ley articule o prevea en su normativa de desarrollo la definición de umbrales cuantitativos y unifique criterios con las Administraciones estatal y autonómica, trasladables a las entidades de la Administración local.

El análisis sobre la seguridad jurídica de los operadores cabe extenderlo al artículo 98, que regula los efectos de la declaración responsable de los efectos ambientales, figura de intervención administrativa más atenuada, al permitir a la persona titular, solo desde el punto de vista ambiental, la apertura de la instalación e inicio de la actividad desde la fecha que se indique en la misma.

En el ejercicio de las facultades de comprobación, inspección, vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora, el Ayuntamiento puede detectar deficiencias de carácter sustancial, dictar una resolución motivada de cese de la actividad, abrir un expediente sancionador y exigir la reparación del daño causado.

Las consecuencias previstas invitan a considerar una definición clara y compartida de las reglas de juego. Cuando los operadores económicos no pueden prever con certeza si su actividad será considerada de impacto significativo, se ven obligados a:

- Asumir costes adicionales en estudios de impacto ambiental, tal vez innecesarios.
- Recurrir decisiones administrativas ante los tribunales, que implican gastos legales y retrasos.
- Desistir en algunos casos de proyectos o inversiones debido a la incertidumbre regulatoria.

El análisis sobre los requisitos de las modificaciones sustanciales debe proyectarse sobre el procedimiento sancionador (artículo 158 y siguientes). Las modificaciones sustanciales no autorizadas están tipificadas como una infracción muy grave y severamente sancionadas.

Las multas pueden alcanzar hasta los 2.404.000 € para los operadores que las hayan efectuado eludiendo los condicionantes ambientales asociados en el caso de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o unificada. Y se pueden elevar hasta los 240.400 € para las actividades sujetas a autorización ambiental unificada simplificada o licencia municipal.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 57/93



Estas sanciones buscan disuadir a los operadores económicos de emprender tales modificaciones sustanciales. Pero la falta de umbrales predeterminados y medibles impedirá a los operadores económicos prever con certeza qué acciones suponen un riesgo significativo y, por lo tanto, pueden ser sancionadas. Les impide igualmente planificar inversiones o tomar decisiones empresariales.

5.4.15. Contaminación atmosférica (Sección 2ª del Capítulo II del Título IV)


Antes de comenzar con el análisis concreto de la regulación de la contaminación atmosférica, conviene indicar que en el Título IV del proyecto normativo se dispone la regulación de las autorizaciones de control de la contaminación ambiental.

Sobre dicho particular, algunos aspectos novedosos introducidos en la regulación proyectada son:

- Medidas de promoción y difusión “de las modalidades más eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo a la protección de la atmósfera y el suelo”. Ello, para lograr un desarrollo sostenible en materia de calidad ambiental. Asimismo, se dispone que “se adoptarán las medidas necesarias para promover, facilitar y apoyar, según corresponda, el acceso a esos recursos” (artículo 100.4).
- En la tipología de autorizaciones de control de la contaminación ambiental contempladas en el régimen actual —previsto en el artículo 46 LGICA—, se dispone que tan solo tendrán dicha consideración: la autorización de emisiones a la atmósfera y la autorización de gestión de residuos (artículo 101). En la nueva regulación, por tanto, se excluyen, por un lado, la autorización de vertidos a aguas litorales y continentales. Y por otro, las autorizaciones de producción de residuos.
- Se prevé un nuevo supuesto de exclusión, quedando fuera de su ámbito de aplicación los contaminantes biológicos, salvo aquellos que formen parte de los contaminantes atmosféricos conforme a los métodos de referencia especificados en el Anexo I de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre [artículo 104.2.c)].

Por lo que respecta a la regulación de la contaminación atmosférica, en líneas generales, entre las novedades introducidas sobre dicha materia con respecto a la regulación contemplada en la Ley GICA, destaca la regulación de la tipología de planes de calidad del aire (artículo 107). Y en especial, que la regulación de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera las así catalogadas se alinee con lo dispuesto en el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación (artículo 108), lo que se valora positivamente.

Desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora regulatoria interesa prestar atención a ciertos contenidos regulatorios susceptibles de afectar a la competencia en los mercados, restringiendo el acceso a las actividades económica o bien su ejercicio, a saber:

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 58/93	



- Régimen competencial en materia de contaminación atmosférica

En primer lugar, se evidencia que se han reforzado las competencias de la Consejería competente en materia de medio ambiente para mejorar la gestión y control de las emisiones [artículo 105.1.i) y j)].

Asimismo, se observa una ampliación de las competencias de los municipios en esta materia [artículo 105.2, letras a), b) y d)]⁴⁰.

Desde la perspectiva de la promoción de la competencia y la regulación eficiente, advertir que, como resultado de ello, los operadores económicos pueden enfrentar regulaciones adicionales a nivel local para la mejora de calidad del aire y una mayor intervención administrativa municipal en la protección contra la contaminación atmosférica, lo que exigirá una mayor coordinación con las autoridades municipales.

- Condicionado de la autorización: medidas para mitigar la contaminación lumínica y acústica [artículo 111.3.g)]

El artículo 111.3 del proyecto normativo, como novedad, especifica que las autorizaciones⁴¹, dentro de su condicionado, podrán incluir medidas para mitigar la contaminación lumínica y acústica.

Entre las implicaciones para los operadores económicos, se amplía el abanico de posibles medidas a implementar, que podrían consistir, por ejemplo, en la reducción de la iluminación exterior innecesaria, el uso de tecnologías de bajo impacto lumínico, el control de ruidos en procesos industriales; en definitiva, propiciará que las empresas adopten tecnologías más eficientes y sostenibles.

Desde la perspectiva de competencia, la introducción de estas medidas, al ser facultativa puede dar lugar a actuaciones administrativas heterogéneas y, por ende, generar diferencias competitivas entre empresas que operan en distintas localidades o zonas. De este modo, aquellas ubicadas en áreas con criterios más estrictos podrían afrontar costes adicionales para cumplir con las medidas impuestas, lo que podría afectar su competitividad frente a otras situadas en zonas con normativas más laxas.

⁴⁰a) La protección contra la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, sin perjuicio de las competencias correspondientes a la Consejería competente en materia de medio ambiente.

b) La elaboración y aprobación, en el ámbito de sus competencias, de planes y programas de mejora de la calidad del aire de ámbito municipal y planes de acción a corto plazo o, en su caso, la solicitud de su elaboración a la Diputación Provincial correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 11.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, o a la Consejería competente en materia de medio ambiente, proponiendo, en tal caso, las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.

(...) d) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía⁴¹.

⁴¹ Como aspecto positivo, destacar que el APL, en su artículo 111, añade una remisión expresa a la normativa básica, en concreto, al artículo 13 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, que regula aspectos esenciales de las emisiones a la atmósfera en el ámbito nacional. Con ello, se garantiza la coherencia entre la normativa autonómica y la legislación estatal básica y se proporciona seguridad jurídica a las empresas, evitando contradicciones normativas.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 59/93



Esta situación resalta la importancia de la armonización de criterios a nivel regional para evitar decisiones que puedan causar distorsiones en el mercado.

Por ello, en aras del principio de seguridad jurídica, y con la finalidad de crear un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite la actuación y toma por los destinatarias de la norma, se recomienda revisar la previsión contenida en el artículo 111.3.g), con el objeto de clarificar algunos de los parámetros objetivos a considerar en la aplicación de estas medidas para mitigar la contaminación lumínica y acústica, para que dicha aplicación sea lo más uniforme posible.

- **Supuestos de modificación de autorizaciones (artículo 111.6)**

También como novedad, el artículo 111.6 dispone que la Consejería competente en materia de medio ambiente, podrá modificar el condicionado de la autorización cuando concurren circunstancias sobrevenidas que así lo requieran, por razones de interés público o debido a cambios normativos.

Con respecto al procedimiento para la modificación, se prevé que la misma debe estar debidamente motivada. Además, se debe llevar a cabo un trámite de audiencia para que las interesadas. Por último, se especifica en la norma que esta modificación no da derecho a indemnización para su titular.

Esta facultad, en el caso de los cambios regulatorios, parte de la premisa de que las empresas deben estar preparadas para adaptarse rápidamente a los mismos, lo que exige una planificación flexible y proactiva.

Esta potestad de la Administración para modificar las autorizaciones sin derecho a indemnización —incluso si implica costes adicionales o restricciones— también puede incidir sobre el funcionamiento competitivo del mercado.

En particular, la nueva regulación puede generar diferencias competitivas entre operadores económicos, al afectar especialmente a:

- Los operadores económicos que desarrollen su actividad en sectores más regulados o en zonas donde se apliquen cambios más frecuentes o restrictivos, en la medida en que afrontarían mayores costes y cargas operativas que sus competidores.
- Las pymes que disponen de menos recursos para adaptarse a cambios normativos imprevistos.

Además, la falta de compensación puede desincentivar inversiones a largo plazo en determinados sectores o ubicaciones si se percibe un riesgo elevado de cambios regulatorios.

Por ello, resulta fundamental que las autoridades apliquen criterios uniformes y transparentes para minimizar distorsiones en el mercado y garantizar la igualdad de condiciones entre 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 60/93	



4.4.16. Contaminación lumínica (Sección 3.ª del Capítulo II del Título IV)

En los artículos 113 a 120 se contienen disposiciones susceptibles de limitar el acceso a la actividad económica y su ejercicio. Estas pueden suponer obstáculos a la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Asimismo, se contemplan medidas que pueden restringir la realización de las actividades económicas en determinadas zonas geográficas y durante unas franjas horarias específicas, lo que puede derivar en un tratamiento discriminatorio para los operadores económicos.

Antes de proceder a su específico análisis, conviene recordar que, sobre esta concreta materia, este CCA se ha pronunciado previamente en diversas ocasiones. En particular en el *Informe N_04/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la protección de calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica*; el *Informe N 6/2022, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía*; y, más recientemente, en el *N 16/2024, sobre la disposición transitoria primera del mismo proyecto de decreto por el que se aprueba el mencionado reglamento*.

- **Ámbito de aplicación del régimen en materia de contaminación lumínica⁴² (artículo 114)**

El proyecto redefine el ámbito de aplicación del régimen aplicable a las “instalaciones y dispositivos de iluminación exterior”,⁴³ públicas y privadas en Andalucía, salvo excepciones específicas.

Además del cambio de redacción operado en el artículo 114.1, cabe destacar que del texto sometido a informe se ha eliminado, como materia excluida del ámbito de aplicación, el contenido del apartado 3 del actual 60.3 de la Ley GICA⁴⁴.

En la medida en que este cambio normativo pueda suponer una ampliación del alcance de la regulación ambiental, puede imponer mayores obligaciones a actividades no afectadas hasta el momento por la normativa ambiental. Y en tal caso, las medidas, aunque estén orientadas a la

⁴² Con respecto al régimen recogido en la normativa básica estatal, téngase en cuenta que en la Disposición adicional cuarta de la Ley 34/2007 se dispone:

“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la prevención y reducción de la contaminación lumínica, con la finalidad de conseguir los siguientes objetivos:

- a) Promover un uso eficiente del alumbrado exterior, sin menoscabo de la seguridad que debe proporcionar a los peatones, los vehículos y las propiedades.
- b) Preservar al máximo posible las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general.
- c) Prevenir, minimizar y corregir los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno, y, en particular en el entorno de los observatorios astronómicos que trabajan dentro del espectro visible.
- d) Reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios”.

⁴³ Se opera un cambio de redacción, dado que en el texto del artículo 60.1 de la LGICA se hace referencia a “dispositivos luminotécnicos y equipos auxiliares de alumbrado”.

⁴⁴ Dicho precepto dispone: “3. También se considera excluida del ámbito de aplicación de esta ley la luz producida por combustión en el marco de una actividad sometida a autorización administrativa o a otras formas de control administrativo, si no tiene finalidad de iluminación”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 61/93	



protección ambiental, no deben restringir injustificadamente la competencia, debiendo ajustarse a los principios de buena regulación económica.

- Régimen competencial en materia de contaminación lumínica. Posibilidad de establecer restricciones adicionales por parte de los Ayuntamientos (artículo 116)

En la regulación propuesta se recoge un modelo de gobernanza compartida, donde la Consejería competente en materia de medio ambiente desarrolla un papel rector en el ámbito de la contaminación lumínica, centrado en los siguientes aspectos: la regulación general de la contaminación atmosférica lumínica; la zonificación lumínica y su posterior revisión; la declaración de zonas de máxima protección⁴⁵; el establecimiento de requisitos técnicos de iluminación exterior; y la potestad sancionadora respecto de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, autorización ambiental unificada simplificada y autorización de emisión a la atmósfera (artículo 116.1).

Por su parte, la Administración local tiene un rol esencial en la aplicación práctica de la normativa, adaptándola a las necesidades específicas de su territorio. Así, entre sus competencias específicas figuran las siguientes: la aprobación de ordenanzas municipales sobre contaminación lumínica; definir las zonas lumínicas dentro del municipio; establecer requerimientos más restrictivos que la normativa autonómica o flexibilizarlos por razones de seguridad; y ejercer la potestad sancionadora sobre instalaciones no sujetas a autorizaciones autonómicas (artículo 116.2).

La regulación analizada además de contribuir a minimizar las externalidades negativas como la contaminación lumínica y el desperdicio energético, puede actuar como motor de innovación y dinamizador económico, promoviendo una transición ordenada hacia soluciones de iluminación sostenible.

Sin embargo, desde la perspectiva de la promoción de la competencia, el artículo 116 puede presentar algunos riesgos destacables para el funcionamiento competitivo de los mercados, entre los que destacan los siguientes:

- La disparidad regulatoria entre territorios puede fragmentar el mercado, afectando la eficiencia del sector. Las pequeñas empresas pueden tener dificultades para cumplir con normativas estrictas, lo que puede favorecer a grandes competidores.
- La existencia de normas contradictorias o divergentes entre los niveles de gobierno autonómico y local pueden distorsionar la competencia, incrementar los costes de cumplimiento, y desincentivar la inversión.

⁴⁵ Estas incluyen:

- Zonas intrínsecamente oscuras (sin iluminación artificial o mínima).
- Zonas con paisajes oscuros que requieren conservación.
- Puntos de referencia y sus zonas de influencia que necesitan protección especial.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 62/93	



- El establecimiento de una regulación más restrictiva sin base técnica. Las medidas deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas para lograr la protección contra la contaminación lumínica. La posibilidad de que los ayuntamientos impongan requerimientos técnicos adicionales puede generar una fragmentación regulatoria del mercado, que puede dificultar la operativa de operadores económicos con alcance regional o nacional (que tendrán que asumir mayores costes de adaptación a normativas municipales diversas) y propiciar barreras de entrada para nuevas empresas, que se enfrentarían a un marco normativo complejo y variable. Además, puede entrañar la necesidad de importantes inversiones, especialmente para las pymes.
- La falta de coordinación interadministrativa. La coordinación entre ambos niveles de administración, autonómica y local, es clave para una gestión eficaz de la contaminación lumínica y reduce la carga administrativa para las empresas y la administración pública.

En conexión con lo expuesto, y sobre la posibilidad de establecer restricciones adicionales por parte de los Ayuntamientos, además de dichas limitaciones deban estar justificadas por una RIIG, como sucedería en el presente caso, estas deben ser proporcionadas y no discriminatorias.

En todo caso, debe ajustarse a criterios objetivos, claros, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles, tal y como exigen tanto la Directiva de Servicios como el artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que permitan acordar dichas restricciones sin generar inseguridad jurídica o un hipotético tratamiento diferencial entre los operadores económicos.

Sobre dicha cuestión, se pronunció específicamente este Consejo, en los Informes referenciados. En particular, en el Informe N 06/2022 señaló que:

“Sin cuestionar las competencias de los Ayuntamientos sobre la presente materia ni las potenciales razones que justifiquen sus actuaciones, es oportuno señalar que el establecimiento de regulaciones diferentes por cada uno de ellos, por ejemplo, en el régimen de horarios de funcionamiento de las instalaciones de alumbrado exterior y sus excepciones, así como la delimitación de la zonificación lumínica en el término municipal, no contribuiría a lograr una mayor eficiencia de gestión por parte de los agentes económicos para poder emprender o ejercer su actividad económica y su capacidad de crecimiento.

En todo caso, se recuerda que el establecimiento de cualquier limitación u obstáculo al acceso o ejercicio de la actividad económica por parte de la Administración Local debe tener en cuenta su justificación bajo la óptica de los principios de una buena regulación económica...”

A la luz todo lo anterior, se recomienda establecer algún mecanismo para reforzar la coordinación interadministrativa y regulatoria para evitar distorsiones competitivas y lograr una protección ambiental eficaz sin perjudicar indebidamente a la actividad económica.

Con respecto a la facultad para establecer requerimientos adicionales contemplada en el artículo 116.2.c), se sugiere el disponer que tales restricciones, además de estar justificadas por una RIIG, sean proporcionadas y no discriminatorias y se basen en criterios objetivos.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 63/93	



- Zonificación lumínica (artículo 117)

En el contexto de la gestión ambiental, la zonificación lumínica es un instrumento clave para minimizar la contaminación lumínica y proteger tanto el medio ambiente como la calidad del cielo nocturno. Esta clasificación suele dividirse en categorías que van desde áreas con entornos o paisajes oscuros (E1), como observatorios astronómicos de categoría internacional, parques nacionales, espacios de interés natural, áreas de protección especial, hasta áreas de flujo luminoso elevado (E4), como centros urbanos, zonas comerciales o turísticas con actividad nocturna intensa.

En el artículo 117 se dispone que el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se clasificará en las zonas de protección contra la contaminación lumínica establecidas en la normativa básica estatal. Asimismo, se especifica que el procedimiento para la zonificación lumínica se desarrollará reglamentariamente.

Esta previsión normativa no solo se orienta a reforzar la protección ambiental y la prevención de la contaminación lumínica, sino que además tendrá efectos directos e indirectos sobre las actividades de operadores públicos y privados, empresas proveedoras de iluminación, actividades económicas que dependen de la iluminación, entre otros.

Por ello, es esencial que las autoridades consideren el impacto económico cuando procedan a definir las distintas zonas lumínicas, concreten los puntos de referencia y sus zonas de influencia e influencia adyacentes y establezcan el procedimiento para la zonificación lumínica, determinando los niveles de flujo luminoso admisibles en cada caso, para que mediante dichas determinaciones se pueda proteger el medio ambiente sin generar restricciones innecesarias o desproporcionadas para la actividad económica.

En tal sentido, para garantizar el establecimiento de una zonificación lumínica eficaz y acorde a los principios de buena regulación económica, los distintos niveles de protección han de fijarse con arreglo a criterios técnicos ambientales objetivos⁴⁶. A tal efecto, es importante que en la zonificación se respeten las categorías y criterios básicos establecidos en el marco normativo sectorial de aplicación⁴⁷. De ahí que se valore positivamente que en la norma analizada se contenga una mención expresa destinada a asegurar la coherencia con la normativa básica estatal.

Pero junto a lo anterior, es clave que se aplique también el principio de proporcionalidad, evitando las restricciones desmedidas al acceso o ejercicio de las actividades económicas, de modo que todas las empresas puedan operar en el mercado en condiciones equitativas.

⁴⁶ A tal efecto, se podrán incorporar informes científicos y estudios de impacto ambiental que respalden las decisiones de clasificación; utilizar herramientas de medición lumínica para definir los límites de las zonas lumínicas; o consultar con organizaciones especializadas en protección ambiental y biodiversidad.

⁴⁷ En el Reglamento de Eficiencia Energética en Instalaciones de Alumbrado Exterior y sus Instrucciones Técnicas, aprobado por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre se establecen las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento que deben reunir las instalaciones de alumbrado exterior, con la finalidad de mejorar la eficiencia y ahorro energético, así como la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de limitar el resplandor luminoso nocturno o contaminación luminosa y reducir la luz intrusa o molesta.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 64/93	



- **Restricciones de uso (artículo 118)**

En el artículo 118.1 se incluye un nuevo supuesto de prohibición de iluminación con fines decorativos y estéticos en elementos o ámbitos naturales donde habitan especies sensibles a la luz artificial (como ríos, riberas, arboledas o áreas frondosas).

Como se viene sosteniendo, la regulación eficiente busca equilibrar los beneficios sociales de la intervención pública, como la protección ambiental, con los costes económicos y sociales que genera para los agentes económicos.

La medida regulada en el citado precepto afecta a la competencia, limitando el desarrollo de cualquier tipo de actividad económica en dichas zonas. En particular, esta previsión incide especialmente sobre sectores económicos como el turismo, la hostelería, la organización de eventos o espectáculos, que pueden ver muy restringido el desarrollo de su actividad en horario nocturno. En otros casos, puede ocasionar pérdida de atractivo visual, por ejemplo, para establecimientos comerciales y turísticos situados cerca de estas zonas protegidas, o incluso para el comercio local (negocios que dependen del atractivo visual nocturno de las zonas naturales para captar turismo y ventas). Como consecuencia, las actividades de operadores locales verán minorada su competitividad frente a la de otros territorios.

Este tipo de restricciones genera costes adicionales para la adecuación de instalaciones lumínicas en espacios exteriores y una posible ventaja competitiva para grandes operadores frente a competidores más pequeños, dado que los primeros cuentan con mayores recursos para implementar tecnologías adaptativas más rápidamente. Además, favorecerán a las actividades diurnas sobre nocturnas, alterando la dinámica competitiva entre sectores.

Si bien la necesidad de la citada medida puede entenderse justificada por la protección de la biodiversidad y la preservación del entorno natural, es necesario asegurar que las restricciones sean proporcionadas.

- **Ordenación territorial y urbanística (artículo 119)**

En el artículo 119 se recoge que la ordenación territorial y urbanística, así como sus planes, instrumentos y actuaciones deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, en las disposiciones que la desarrollen y en las actuaciones administrativas realizadas en su ejecución. En especial, se prestará atención a:

- La delimitación de las zonas lumínicas.
- Los puntos de referencia (localizaciones específicas que requieren un elevado grado de protección frente a la contaminación lumínica) y sus zonas de influencia adyacentes.

Así, desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, las normas que incidan sobre el acceso y ejercicio de actividades económicas han de basarse en los principios de buena regulación favorecedores 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 65/93	



En tal sentido, insistir nuevamente en que la adopción de limitaciones o de restricciones a la competencia, incluidas las de tipo urbanístico o las ambientales, deberá venir precedida de una ponderación entre los intereses generales que se pretenden salvaguardar con tales restricciones y aquellos otros intereses derivados de un funcionamiento competitivo de los mercados, debiendo ser analizadas desde los parámetros de la regulación económica eficiente.

- **Memoria técnica obligatoria (artículo 120)**

El artículo 120 exige la elaboración de una memoria técnica para justificar el cumplimiento de los requisitos de prevención de la contaminación lumínica de una instalación o dispositivo de iluminación exterior⁴⁸. Y se dispone que la regulación de dicha memoria técnica será desarrollada reglamentariamente.

A este respecto, cabe recordar que en el Informe N 06/2022 ya citado, este Consejo analizó específicamente algunos de los concretos requisitos exigidos para la elaboración de dicha memoria en el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de protección frente a la contaminación lumínica en Andalucía, efectuando algunas recomendaciones, en aplicación de los principios de buena regulación.

Junto a ello, y a fin de facilitar el cumplimiento de esta exigencia por parte de los operadores económicos se recomienda valorar la eventual adopción de medidas como la posible regulación de modelos simplificados para instalaciones de bajo impacto lumínico; o la previsión de realización de guías técnicas y herramientas para la elaboración de la memoria, especialmente orientadas a las pymes.

5.4.17. Contaminación acústica (Sección 4ª del Capítulo II del Título IV)

En los artículos 121 a 129 se regula el régimen de control de la contaminación acústica, contemplándose ciertas disposiciones que limitarían el acceso a la actividad económica y su ejercicio, y que podrían suponer obstáculos para la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Además, se recogen ciertas medidas que restringen la realización de la actividad económica en determinadas zonas geográficas.

Antes de entrar a su concreto análisis, cabe recordar que este CCA se ha pronunciado sobre esta materia en diversos Informes, como en el *Informe N 13/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía y más*

⁴⁸ "Artículo 120. Memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica.

1. A los efectos de la presente ley, se entiende como memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica el documento justificativo del cumplimiento de las prescripciones relativas a la contaminación lumínica de una instalación o dispositivo de iluminación exterior.

2. Con el fin de permitir la evaluación de su futura incidencia en la contaminación lumínica, las personas titulares de instalaciones y dispositivos de iluminación exterior en actividades o actuaciones deberán elaborar una memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica, en los términos que se determine reglamentariamente".

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 66/93	



recientemente en el Informe N 6/2021, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía.

- Zonificación acústica (artículos 123).

Se trata de una herramienta clave para proteger la calidad acústica del entorno en función del uso del suelo y la sensibilidad acústica.

Sobre dicho particular, la norma informada establece, entre otras medidas, la prohibición de colindancia de áreas con diferencias acústicas superiores a 5 dBA sin zonas de transición adecuadas (artículo 123.2).

El Consejo en los citados Informes advirtió que “la zonificación restringe el ejercicio de la actividad económica en un espacio geográfico, permitiéndose además el establecimiento de limitaciones al otorgamiento de nuevas licencias o la ampliación o modificación de las existentes, lo que provoca la reducción del número de operadores en un determinado mercado y las posibilidades de actuación de los ya existentes, viéndose afectada la competencia ya que la presión para competir disminuye, aumentando las posibilidades de llevar a cabo prácticas que perjudiquen a la competencia, tales como fijación de precios o reparto de mercado, entre otras”.

En particular, dicha figura puede determinar ciertas limitaciones en la ubicación de nuevas instalaciones, costes adicionales y la necesidad de adaptar proyectos a las exigencias acústicas. A título ilustrativo, se enumeran algunos sectores de actividad afectados, como el de la logística y transporte; industria, ocio y hostelería; sector inmobiliario y construcción; sanidad y educación; turismo; administración pública; y el de la agricultura y zonas rurales.

Equilibrar la protección acústica con la actividad económica es clave para lograr una regulación eficiente y respetuosa con el entorno y el bienestar general.

A pesar de existir una razón de interés general reconocida que puede justificar el establecimiento de medidas restrictivas de la competencia es pertinente que las autoridades evalúen el impacto económico cuando procedan a definir las distintas zonas y establezcan las determinaciones correspondientes en materia de calidad acústica se pueda proteger el medio ambiente de forma proporcionada y con la mínima distorsión posible, atendiendo a la idoneidad o adecuación de las medidas que se dispongan para lograr el legítimo objetivo.

En tal sentido, para que la delimitación de las áreas y zonas acústicas sea eficiente y se ajuste a los parámetros de buena regulación económica, se recomienda que la necesidad de las restricciones sobre las actividades económicas afectadas se fundamente en criterios técnicos y se valore la adopción de distintas alternativas posibles, optando por las medidas menos restrictivas, en cumplimiento del principio de proporcionalidad.

En conexión con lo anterior, se puede sopesar, disponer plazos de adaptación razonables y brindar apoyo técnico para empresas y sectores afectados, a los que se les debe ofrecer procesos participativos antes de acordar las medidas.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 67/93	



Asimismo, para garantizar su eficacia y minimizar el impacto de estas figuras, se sugiere valorar el contemplar medidas específicas por sectores (vgr. en los sectores logístico e industrial contemplar zonas de transición acústica que permitan compatibilizar la actividad industrial con entornos residenciales; en agricultura delimitar zonas agrícolas con normativas flexibles que permitan la continuidad de la actividad o promover zonas de amortiguamiento acústico entre áreas residenciales rurales y agrícolas; promover el uso de sistemas de control de ruido en locales de ocio, entre otros posibles ejemplos).

- Mapas de ruido y planes de acción (artículos 124 y 125)

El proyecto contempla instrumentos como los mapas de ruido⁴⁹ y los planes de acción en materia de contaminación acústica, que cuando se aprueben podrían influir en el acceso y desarrollo de las actividades económicas⁵⁰. No obstante, el texto analizado no introduce ningún elemento significativo que pueda suponer una restricción a la competencia o una limitación o barrera específica, ya que únicamente definen directrices muy generales. Estas directrices serán concretadas en posteriores actuaciones, singularmente, cuando se elaboren los citados planes de acción en materia de contaminación acústica, los cuales deberán ajustarse a los principios de una buena regulación económica.

- Ordenación territorial y urbanística (artículo 126)

La normativa básica estatal (Ley 37/2003 y Real Decreto 1513/2005) integran la gestión del ruido en la ordenación urbanística, estableciendo mecanismos y criterios para que el desarrollo territorial se realice de manera sostenible y respetuosa con la calidad acústica del entorno.

⁴⁹ Los mapas de ruido son herramientas fundamentales para evaluar y gestionar la contaminación acústica en un territorio. Su finalidad principal es identificar y analizar las áreas expuestas a niveles elevados de ruido, permitiendo adoptar medidas para mejorar la calidad acústica.

Los mapas de ruido persiguen los siguientes objetivos:

- 1) Evaluar la exposición acústica de la población en una determinada zona.
- 2) Realizar predicciones globales sobre la evolución futura del ruido.
- 3) Facilitar la adopción de planes de acción y medidas correctoras adecuadas contra la contaminación acústica.

En cuanto a su tipología, se clasifican en:

- Mapas estratégicos: evalúan la exposición general al ruido en grandes áreas urbanas y alrededor de infraestructuras principales.
- Mapas singulares: se elaboran en zonas con incumplimiento de los objetivos de calidad acústica para valorar impactos específicos y definir acciones correctoras.

⁵⁰ Por ejemplo, las empresas ubicadas en áreas identificadas con niveles elevados de contaminación acústica deberán ajustar sus procesos para cumplir con los límites legales de emisión e inmisión sonora.

En caso de superación de los límites establecidos en los citados instrumentos, las empresas estarán obligadas a adoptar medidas correctoras para reducir su impacto acústico. Asimismo, las empresas podrían verse obligadas a disponer medidas correctivas y realizar determinadas inversiones en tecnología más silenciosa, mejorar el aislamiento acústico de sus instalaciones o cambiar sus procesos productivos. En ocasiones, se requerirá la implementación de soluciones como barreras de sonido, horarios restringidos para actividades ruidosas o cambios en las rutas de transporte.

Y se incrementarán los costes de cumplimiento debido a la necesidad de realizar estudios acústicos, auditorías y revisiones periódicas, y gestionar la presentación de documentación, permisos y posibles modificaciones de licencias ambientales.

Por su parte, el incumplimiento de los planes de acción puede conllevar sanciones económicas y afectar negativamente la imagen corporativa.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 68/93	



En consonancia con dicho régimen, el artículo 126 recoge que la ordenación territorial y urbanística, así como sus planes, instrumentos y actuaciones, deberán ajustarse a lo establecido en esta ley, sus normas de desarrollo y las actuaciones administrativas que se deriven de su aplicación. En particular, deberán tener en cuenta los siguientes aspectos relacionados con la gestión del ruido:

- La delimitación de áreas con diferentes niveles de sensibilidad acústica.
- Los mapas que identifiquen las zonas afectadas por la contaminación acústica.
- Los planes diseñados para prevenir, reducir o corregir los niveles de ruido.
- La declaración de servidumbres acústicas que limite ciertos usos del suelo para proteger la calidad acústica del entorno.

Desde la óptica de la competencia y la mejora regulatoria, resultan extensibles las consideraciones efectuadas anteriormente con ocasión del análisis del artículo 119 del APL analizado.

- Estudios acústicos obligatorios (artículo 127)

El artículo 127 prevé que las empresas deberán presentar un estudio acústico para obtener autorizaciones o licencias cuando sus actividades generen ruido o vibraciones, “conforme a lo que se determine reglamentariamente”.

El artículo 19 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido establece la posibilidad de exigir sistemas de autocontrol a los emisores acústicos⁵¹.

El APL analizado define el estudio acústico como el conjunto de documentos que identifican y valoran los impactos acústicos. Este estudio es obligatorio para cualquier actuación que sea fuente de ruidos y vibraciones, debiendo presentarse ante la Administración para obtener la correspondiente autorización o licencia.

Desde la óptica de competencia, estos estudios acústicos constituyen un nuevo requisito para el acceso a la actividad que limita la competencia. En concreto, puede representar una barrera de entrada al mercado, desincentivando la participación de nuevos competidores y las pymes⁵². Además, implica un aumento de cargas administrativas, suponiendo mayores costes para los operadores económicos.

⁵¹Artículo 19. Autocontrol de las emisiones acústicas

Sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, la Administración competente podrá establecer, en los términos previstos en la correspondiente autorización, licencia u otra figura de intervención que sea aplicable, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente”.

⁵² Las pymes y nuevos operadores con recursos limitados en muchos casos tendrán que contar con asesoramiento técnico externo para cumplir con el citado requisito técnico exigido.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 69/93	



En consecuencia, ha de justificarse este requerimiento técnico en términos de necesidad y proporcionalidad, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 5 y 17.1 de la LGUM⁵³.

Por último, cabe advertir sobre el riesgo de que en el futuro reglamento o en la práctica se pueda limitar quiénes pueden elaborar estos estudios, creando una posible reserva de actividad, y afectando de forma adicional a la libre competencia.

- **Declaración de Zonas Acústicamente Saturadas (artículo 128)**

Los municipios podrán declarar zonas acústicamente saturadas con restricciones tanto al otorgamiento, modificación o ampliación de nuevas licencias de apertura, como al régimen de horarios de las actividades.

En el artículo se definen nuevas como “aquellas zonas de un municipio en las que como consecuencia de la existencia de numerosas actividades destinadas al uso de establecimientos públicos y de las personas que las utilizan, se superen los objetivos de calidad acústica correspondientes al área de sensibilidad acústica al que pertenecen”.

Esta posibilidad de restringir licencias y horarios puede entrañar importantes limitaciones para la competencia.

Se recuerda que cualquier limitación al acceso o ejercicio de la actividad económica por parte de la Administración Local deberá justificarlo bajo la óptica de los principios de una buena regulación económica.

- **Limitación o restricción a las actividades de ocio en la vía pública (artículo 129)**

El artículo 129 dispone que los municipios⁵⁴, en atención a los “usos y costumbres locales”, podrán imponer limitaciones sobre las actividades de ocio en la vía pública cuando el ruido generado interfiera con el descanso de la ciudadanía.

En la práctica, esta medida otorga a las entidades locales la facultad de restringir el uso de las vías y espacios públicos cuando dichas actividades económicas produzcan niveles de ruido que afecten o impidan el descanso de la población.

Sin embargo, la imposición de límites y requisitos a los operadores económicos debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM. Como se ha señalado en este Informe, dicho artículo exige que las autoridades competentes, al imponer restricciones al acceso o ejercicio de una actividad económica, o al exigir el cumplimiento de ciertos requisitos para su desarrollo, justifiquen su necesidad en la salvaguarda de alguna RIIG de entre las comprendidas en el artículo. 3.11 de la Ley 17/2009.

⁵³ En este último precepto se dispone que los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia.

⁵⁴ “Artículo 129. Limitación o restricción a las actividades de ocio en la vía pública.

Los municipios podrán establecer restricciones al uso de las vías y zonas públicas cuando éste genere niveles de ruido que afecten o impidan el descanso de la ciudadanía, teniendo en cuenta los usos y costumbres locales”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 70/93	



En concreto, en aplicación del citado principio de necesidad y proporcionalidad, cualquier medida restrictiva debe:

- Estar vinculada de manera directa con la RIIG que se invoque.
- Ser adecuada para alcanzar el fin perseguido.
- Cumplir con el principio de proporcionalidad, eligiendo siempre la opción menos restrictiva.
- No generar diferencias de trato discriminatorias entre operadores económicos.

Si bien el proyecto normativo justifica, con carácter general, su intervención regulatoria en la protección de la salud y del medio ambiente, la redacción del artículo 129 plantea un problema de incertidumbre regulatoria para los operadores económicos.

En particular, la referencia a los usos y costumbres locales constituye una fórmula sustancialmente abierta que introduce un alto grado de discrecionalidad en la regulación medioambiental, sin una justificación clara, lo que podría dar lugar a diferencias de trato entre distintos operadores económicos.

Por ello, se recomienda revisar el contenido de esta disposición para garantizar su adecuación a los principios de la LGUM, especialmente los de necesidad y proporcionalidad, así como para reforzar la seguridad jurídica.

En conexión con lo anterior, la Directiva de Servicios y el artículo 9 de la Ley 17/2009 determinan que cualquier límite o requisito a las actividades económicas, además de estar justificada por una RIIG, ser proporcionado y no discriminatorio, debe ajustarse a criterios claros, inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, transparentes y accesibles.

Así en lugar de emplear una fórmula amplia e imprecisa como la referencia a los usos y costumbres locales, se sugiere adoptar una alternativa más objetiva, previsible y alineada con la normativa sectorial vigente. En tal sentido, se puede sopesar que las restricciones municipales se basen, por ejemplo, en los niveles máximos de ruido y vibraciones establecidos en la normativa de emisiones acústicas, especificando de manera clara los intervalos horarios en el día, tarde y noche.

5.4.18. Distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía (artículos 139, 140 y 141)

El artículo 139 del anteproyecto crea el distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía para las empresas que cumplan determinados requisitos medioambientales, en concreto:

- a) Que tengan instalaciones en Andalucía y fabriquen, vendan productos o presten servicios en la misma.
- b) Que acrediten estar llevando a cabo iniciativas importantes de gestión en su actividad para mejorar el rendimiento ecológico en sus procesos productivos y la calidad, en términos

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 71/93	



medioambientales, de los productos o servicios que ponen en el mercado. Entre otros aspectos se valorarán:

- 1º) La reducción del impacto ambiental en su proceso productivo.
- 2º) La adhesión a instrumentos de control voluntario como los regulados en el artículo 137 de esta ley.
- 3º) La innovación e inversión en tecnologías menos contaminantes en sus procesos productivos.
- 4º) La publicación de informes rigurosos y auditados sobre su aportación a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible.


El desarrollo reglamentario establecerá las categorías en las que podrá clasificarse este distintivo, los criterios para su otorgamiento, las condiciones de utilización, así como el procedimiento de concesión y los supuestos de revisión y revocación (artículo 139.2).

Varios son los objetivos establecidos en el artículo 140 para la creación de dicho distintivo:

- a) Fomentar la inversión de las empresas en la promoción, el diseño, la producción y comercialización, el uso y el consumo eficiente de aquellos productos y servicios que:
 - 1.º Favorezcan la minimización en la generación de residuos o la recuperación y reutilización de los posibles subproductos, materias y sustancias contenidos en los mismos.
 - 2.º Sean producidos con subproductos, materias o sustancias reutilizadas o recicladas y que comporten un ahorro de recursos, especialmente de agua y energía.
- b) Proporcionar a los usuarios y a los consumidores una información fiable de las empresas sobre su aportación a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, así como sobre la calidad de los productos y servicios que ponen en el mercado en relación con su interacción en el medio ambiente.

Según el artículo 141, la Consejería competente en materia de medio ambiente publicará y actualizará la información sobre empresas con el distintivo de calidad ambiental en el Portal de la Junta de Andalucía. Además, su otorgamiento se anunciará en el BOJA, y tanto la empresa como la Consejería podrán difundirlo para informar a la ciudadanía.

Desde la óptica de competencia, la obtención del distintivo de calidad no supone un requisito indispensable para operar en el mercado ni representa una barrera para el acceso o desarrollo de una actividad económica, ya que se trata de una medida voluntaria destinada a fomentar la sostenibilidad ambiental de las empresas y proporcionar información fiable al consumidor. Sin embargo, dado que su concesión está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, las empresas solo lo solicitarán si les proporciona algún tipo de beneficio contrastable. Este beneficio potencial radicaría, sin duda, en la ventaja competitiva que implica contar con dicho distintivo.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 72/93	



Esta ventaja se ve reforzada por la regulación de otras medidas, como es la de dar publicidad en el Portal de la Junta de Andalucía a aquellas empresas que disponen del mencionado distintivo. De este modo, se le otorga una ventaja significativa frente a aquellas que no lo están, especialmente si su inclusión es percibida como un reconocimiento o respaldo público que pueda influir en la toma de decisiones de compra de los consumidores.

Asimismo, podría dar lugar a ventajas en licitaciones públicas o en el acceso a incentivos o ayudas públicas, en caso de que dicho distintivo se convierta en un requisito implícito para poder acceder a estos procedimientos.

Pese a que esta medida persigue objetivos de política pública, como la protección del medioambiente y los derechos de los consumidores, también influye en la dinámica competitiva del mercado, al otorgar una posición más ventajosa a los operadores que obtienen el distintivo frente a aquellos que no puedan acceder a él por no cumplir los requisitos establecidos.

Así cabe señalar que la propia MAIN reconoce que la creación de este distintivo de calidad ambiental tiene impacto sobre los operadores de actividades económicas y profesionales y también sobre las pequeñas y medianas empresas.

Como ocurre con todas las certificaciones y distintivos de calidad ambiental, el hecho de que un operador pueda optar y hacer uso de un distintivo otorgado en esta materia le otorga una ventaja competitiva en el mercado. Este distintivo acredita que su actividad cumple con determinados estándares de sostenibilidad, respeto por el medio ambiente y valores asociados a unos procesos productivos más ecológicos. En este sentido, constituye un mecanismo que refuerza su posicionamiento en un segmento específico del mercado, especialmente entre consumidores que valoran criterios ecológicos y sostenibles.

Dado que la obtención de un distintivo de calidad ambiental se percibe como un "mérito empresarial", es fundamental, desde la perspectiva de competencia, que los requisitos de acceso sean estrictamente necesarios y proporcionados. Esto garantiza que no se generen barreras injustificadas que limiten la entrada de nuevos operadores al proceso de concesión de dicho distintivo.

Por ello, se considera que, más allá de exigir el cumplimiento de los requisitos técnicos relacionados con la sostenibilidad y la calidad ambiental, no debe imponer restricciones injustificadas que dificulten el acceso de nuevos operadores. Cualquier limitación en este sentido supondría una distorsión en las condiciones de competencia del mercado.

Por este motivo, con el fin de limitar los efectos negativos sobre la competencia, es necesario que:

El procedimiento de concesión para la selección de los productos o servicios que disfrutarán de este distintivo de calidad, así como los supuestos de revisión y revocación⁵⁵ deben respetar los principios de la libertad de acceso de los operadores, publicidad y transparencia del procedimiento, no

⁵⁵ Procedimiento que, según el artículo 139.2, se prevé que se establecerá en su desarrollo reglamentario.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 73/93



discriminación e igualdad de trato entre las personas que lo soliciten y la salvaguarda de la libre competencia.

Respecto a los requisitos o criterios exigidos para poder participar en el procedimiento de concesión del distintivo y, por tanto, la posibilidad de figurar en el Portal de la Junta de Andalucía, ha de tenerse en cuenta que:

Deben estar justificados por ser necesarios y proporcionados a la finalidad que se persigue y no ser discriminatorios conforme a los principios establecidos en la LGUM.

A este respecto, el requisito de que las empresas cuenten con instalaciones en Andalucía representa una restricción geográfica a la competencia, ya que puede generar un trato privilegiado para las entidades por razón de su lugar de establecimiento.


Asimismo, la inversión en tecnologías menos contaminantes y la publicación de informes auditados pueden convertirse en barreras de entrada que pueden representar costes elevados fundamentalmente para las pequeñas empresas y nuevos entrantes, en beneficio de los operadores establecidos.

Deben ser objetivos y ser claros, inequívocos, transparentes y accesibles y haberse hecho públicos con suficiente antelación.

A este respecto, se otorga un amplio margen de discrecionalidad al órgano directivo competente para el otorgamiento del distintivo, ya que no se concreta con criterios objetivos y claros en qué consiste la “reducción del impacto ambiental en su proceso productivo” o la “innovación e inversión en tecnologías menos contaminantes en sus procesos productivos”, para la acreditación de que dichas iniciativas mejorarán el rendimiento ecológico en sus procesos productivos y la calidad, siendo estos términos muy genéricos y difusos. Por otra parte, se tienen en cuenta otros méritos como la publicación de informes rigurosos y auditados sobre su aportación a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, en los que no se define que se entiende por informes “rigurosos”.

En todo caso, se recomienda que la regulación proyectada esté centrada en requisitos y criterios objetivos, no discriminatorios, necesarios y proporcionados a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, de fomentar productos y servicios sostenibles en términos medioambientales; y que el procedimiento de concesión de los productos y servicios que podrán disfrutar de este distintivo de calidad se adecúe a los principios de libertad de acceso de los operadores económicos, de no discriminación e igualdad de trato entre los operadores, así como la salvaguarda de la libre competencia.

Por otra parte, en lo que respecta a la publicidad regulada en el artículo 140 hay que tener en cuenta que, si la difusión de los datos de las empresas en este portal público afecta a información empresarial sensible de las empresas, esta publicidad puede reducir la incertidumbre del mercado y facilitar comportamientos de coordinación entre operadores, mediante alineamientos a las estrategias o decisiones de sus rivales sin necesidad de acuerdos directos o bien mediante acuerdos colusorios. 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 74/93	



ello, debe limitarse a datos estrictamente necesarios mediante la inclusión en el correspondiente artículo de una mención expresa del sometimiento a las normas de competencia.

Por último, debe señalarse que el desarrollo reglamentario posterior que se efectúe de esta previsión normativa será de gran importancia para determinar la incidencia real de ciertas cuestiones contempladas en la misma sobre las condiciones de competencia en el mercado, como por ejemplo los criterios y el procedimiento de concesión.

5.4.19. Obligaciones y garantías financieras en el ámbito de la responsabilidad ambiental (artículo 148)

El artículo 148 del APL dispone que los operadores de actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, salvo las exenciones previstas en la legislación básica⁵⁶, deberán:

- a) Elaborar un análisis de riesgos medioambientales, en el que se recogerán tanto los riesgos susceptibles de generar algún daño medioambiental, como todas las medidas y procesos necesarios para prevenir los mismos, así como su coste estimado o probable.
- b) Disponer de alguna de las garantías financieras tendentes a prevenir, evitar y reparar posibles daños ambientales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en la forma, plazo y cuantía determinada reglamentariamente.

Esta obligación no será de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía ni a sus organismos dependientes.

Además, conforme al apartado 2 de este precepto, los operadores deberán presentar una declaración responsable que acredite el cumplimiento de dichas obligaciones, la elaboración del análisis de riesgos medioambientales y la constitución de la garantía financiera, sin perjuicio de las exenciones previstas en la legislación básica. Este régimen de intervención se aplicará:

- Para las actividades de nueva implantación, en cuyo caso la declaración responsable debe haber sido presentada en la fecha de inicio de la actividad.
- Para el cambio en la titularidad de la instalación o de la actividad. En estos casos, la nueva persona titular deberá actualizar los términos de la declaración responsable asumiendo, en su caso, el contenido del análisis de riesgos medioambientales elaborado por la anterior persona titular.

⁵⁶ Cabe señalar que la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, en su exposición de motivos, pone de manifiesto que “se preserva en todo caso la facultad autonómica para desarrollar las bases estatales y para, además, adoptar normas adicionales de protección. En concreto, la disposición adicional segunda reconoce expresamente la posibilidad de que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales, incluida la potestad de tipificar nuevas infracciones y sanciones, así como la de que sometan otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta ley, sin perjuicio de las exclusiones adoptadas por el legislador básico, como las recogidas en la disposición adicional segunda o en la disposición adicional décima”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 75/93	



Los operadores que hayan presentado la declaración podrán ser responsables de la aportación de la documentación que acredite el cumplimiento de lo declarado. La Administración podrá iniciar el procedimiento para la corrección de las deficiencias técnicas detectadas en la documentación aportada, las cuales, en caso de persistir, tendrán la consideración de inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales y determinarán la pérdida de eficacia de la declaración responsable, sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiera lugar.

Según el apartado 4, la Administración de la Junta de Andalucía puede mantener o adoptar disposiciones más exigentes en materia de garantías financieras de responsabilidad medioambiental o sobre la obligación de elaborar un análisis de riesgos para ciertas actividades recogidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, según su potencial de daño ambiental y nivel de accidentalidad.

Para finalizar, el artículo prevé en su apartado 5 que el inicio de actividades sujetas a autorizaciones ambientales puede supeditarse motivadamente a la constitución de una garantía financiera que asegure la prevención, evitación y reparación de posibles daños medioambientales que puedan ocasionarse por la actividad o instalación autorizada. El cálculo de la cuantía garantizada partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad.

En la MAIN, el órgano impulsor pone de manifiesto que el artículo relativo a las obligaciones y garantías financieras se completa con dos puntos relativos a la presentación por parte de los operadores de una declaración responsable de haber elaborado el análisis de riesgos medioambientales de su actividad y constituido la garantía financiera.

Desde la óptica de la competencia y de la unidad de mercado, se aprecian afectaciones en la medida en que se introducen obligaciones a los operadores económicos y se somete a un régimen de intervención administrativa la acreditación del cumplimiento de dichas obligaciones.

En relación con la imposición de elaborar un análisis de riesgos medioambientales, conviene indicar que la legislación básica estatal de responsabilidad medioambiental, en su artículo 17 bis⁵⁷ dispone que las autoridades competentes promoverán, de forma voluntaria, la realización de análisis de riesgos medioambientales por parte de los operadores de cualquier actividad que pueda causar daños medioambientales, con el objetivo de lograr una gestión adecuada del riesgo medioambiental de su actividad.

Por lo tanto, la obligación impuesta a los operadores económicos de elaborar un análisis de riesgos medioambientales ha de someterse al test de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

Por otra parte, respecto a la obligación de constituir obligaciones financieras a los operadores de actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre y su medio de acreditación por parte de los operadores mediante la presentación de una declaración responsable, ha de tenerse en

⁵⁷ "Artículo 17 bis. Fomento de las medidas de prevención y evitación de daños medioambientales.

Las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre los operadores de cualquier actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales, con la finalidad de lograr una adecuada gestión del riesgo medioambiental de la actividad".

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 76/93	



cuenta que en el artículo 24.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre⁵⁸ se determina un régimen de intervención menos gravoso para la actividad económica, como es el de una comunicación a la autoridad competente.

En tal sentido, el artículo 148 incorpora requisitos más restrictivos y exigentes para Andalucía que los establecidos en la citada legislación básica estatal, por lo que han de quedar debidamente justificados conforme a los principios de una buena regulación económica recogidos en la LGUM.

En relación con la exigencia de una declaración responsable, se debe destacar que, a diferencia del régimen de comunicación previsto en la legislación básica estatal, esta forma de intervención se emplea para la verificación y control del cumplimiento de dichos requisitos aplicables tanto a la implantación de nuevas actividades como al cambio en la titularidad la instalación o de la actividad. Dado que este procedimiento limita el acceso o ejercicio de la actividad económica, debe ajustarse a los principios enunciados en la LGUM, especialmente al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en sus artículos 5 y 17.

Se recuerda que el artículo 17 de la LGUM establece, en sus apartados 2 y 3, que el régimen de declaración responsable se establecerá cuando se exija el cumplimiento de determinados requisitos justificados por alguna RIIG y sean proporcionados, y el régimen de comunicación, cuando sea necesario conocer el número de operadores económicos, sus instalaciones o infraestructuras físicas para proteger alguna RIIG.

En el caso que nos ocupa, se entiende que la RIIG que se estaría intentando proteger es el medioambiente a través de un análisis de riesgos previos y de la constitución de garantía financiera. Sin embargo, la salvaguarda de la protección del medio ambiente no impide que, con respeto al principio de proporcionalidad, se valore la adopción de cada una de las condiciones impuestas a los operadores económicos y la obligación de aplicar el régimen de intervención menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, siempre que permita proteger la razón imperiosa invocada.

A tal efecto, es oportuno indicar que la legislación básica estatal aplicable prevé un régimen de comunicación para acreditar el cumplimiento de la obligación de la constitución de las garantías

⁵⁸ «Artículo 24. Constitución de una garantía financiera obligatoria.

1. Los operadores de las actividades incluidas en el anexo III, sin perjuicio de las exenciones previstas en el artículo 28, deberán disponer de una garantía financiera que les permita hacer frente a la responsabilidad medioambiental inherente a la actividad que pretendan desarrollar. Para el resto de operadores, la constitución de la garantía financiera tendrá carácter voluntario.
2. La cantidad que, como mínimo, deberá quedar garantizada y que no limitará en sentido alguno las responsabilidades establecidas en la ley, será determinada por el operador según la intensidad y extensión del daño que la actividad del operador pueda causar, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente.
3. Los operadores deberán comunicar a la autoridad competente la constitución de la garantía financiera a la que vengán obligados de acuerdo con el apartado primero de este artículo. La fijación de la cuantía de esta garantía partirá del análisis de riesgos medioambientales de la actividad, o de las tablas de baremos, que se realizarán de acuerdo a la metodología que reglamentariamente se establezca por el Gobierno. La autoridad competente establecerá los correspondientes sistemas de control que le permitan comprobar el cumplimiento de estas obligaciones”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 77/93	



financieras. Es decir, en relación con la proporcionalidad, debe tenerse en cuenta que el marco normativo de responsabilidad ambiental permite el análisis de estos requisitos con un medio de intervención menos restrictivo o gravoso para los operadores económicos.

Un análisis similar debe llevarse a cabo respecto a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, que permite supeditar el inicio de actividades sujetas a autorizaciones ambientales a la constitución de una garantía financiera, con el fin de asegurar la prevención, evitación y reparación de posibles daños medioambientales que puedan ocasionarse por la actividad o instalación autorizada.

En este caso, es importante considerar que los operadores ya han sido sometidos previamente a un procedimiento de autorización en el que se evalúan exhaustivamente todos los requisitos desde el punto de vista medioambiental. Por ello, la exigencia de esta obligación y su acreditación mediante una declaración responsable adicional al régimen de autorización podría en contradicción con lo establecido en el artículo 17.4 de la LGUM⁵⁹.

Por otra parte, hay que señalar que el artículo 148 excluye expresamente a la administración autonómica, mientras que el artículo 24 de la legislación estatal no establece excepciones para administraciones públicas.

La redacción de dicha disposición puede quebrar los principios de no discriminación e igualdad de trato de los operadores económicos públicos y privados. Ello, porque ciñe solo a los agentes privados el cumplimiento de estas obligaciones. Esta previsión, por tanto, puede suponer un menoscabo en términos del principio de neutralidad competitiva, según el cual todos los operadores, públicos o privados, se encuentran en igualdad de condiciones respecto a la propiedad, la regulación o la actividad en el mercado.

En la Recomendación sobre Neutralidad Competitiva, adoptada por el Consejo de la OCDE el 31 de mayo de 2021, se alerta contra “las ventajas artificiales” que los Estados conceden a determinadas empresas, muchas de ellas en función de criterios como la propiedad pública de la empresa, sus obligaciones de servicio público o su posición en el mercado.

Esas ventajas pueden ser normativas o de otra índole (por ejemplo, exenciones de determinados requisitos legales o ventajas financieras).

Cuando la consecución de un objetivo primordial de política pública requiera una excepción a la libre competencia, la OCDE recomienda que sea “transparente para todos, proporcionada y revisada periódicamente”.

Los poderes públicos deben garantizar que el marco jurídico aplicable a los mercados en los que las empresas compiten o pueden competir sea neutral y que no se impida, restrinja ni distorsione

⁵⁹ Artículo 17.4 de la LGUM “Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 78/93



indebidamente la libre competencia, lo que conlleva aplicarles las normas con el mismo rigor y establecer condiciones abiertas, justas y no discriminatorias. Es decir, el legislador debe evitar ofrecer ventajas indebidas que distorsionen la competencia y beneficien selectivamente a unos operadores frente a otros.

Para terminar, cabe hacer mención al principio de cooperación y confianza mutua recogido en el artículo 4⁶⁰ de la LGUM, que implica el reconocimiento mutuo entre Administraciones, en consonancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) de forma que cuando exista un estándar de protección equivalente entre diferentes lugares del territorio español, desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español, las autoridades competentes velarán porque este pueda ejercer su actividad económica en cualquier parte de dicho territorio.

A la luz del análisis realizado de la legislación sectorial aplicable y de los principios de la LGUM implicados, se considera que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC y tal y como se recoge en el principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la LGUM, el estándar equivalente de protección en el caso objeto de este informe podría entenderse previsto en la normativa básica estatal en la materia que regula la exigencia de las garantías financieras.

Como conclusión, se recomienda que el órgano proponente efectúe el test de necesidad y proporcionalidad exigido por el artículo 5 y 17 de la LGUM y en su caso, redactar el artículo 148 de una manera más ajustada con este principio junto con los principios de confianza mutua, no discriminación y neutralidad competitiva.

5.4.20. Observaciones sobre el desarrollo reglamentario

Distintos preceptos del proyecto normativo completarán su regulación con un desarrollo reglamentario.

Desde la óptica de la competencia, el exceso de remisiones reglamentarias puede fomentar la dispersión normativa; incrementar la incertidumbre regulatoria, dificultando la planificación

⁶⁰ “Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el capítulo III.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

Cuando, en relación con una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán porque un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional”.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 79/93	



empresarial y desincentivando la entrada de nuevos competidores; retrasar la efectiva entrada en vigor de las normas, y aumentar sus costes de cumplimiento.

Los efectos adversos sobre la dispersión normativa se proyectan especialmente sobre las empresas que operan en distintos ámbitos y territorios y sobre las pymes, a las que limita su capacidad competitiva.


Por ello, el órgano proponente, en el desarrollo de estas futuras actuaciones regulatorias, debe procurar minimizar el impacto sobre la competencia. Es fundamental que respete los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, establecidos por la normativa empezando por la LGUM⁶¹.

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

- Aspectos generales:
 - Requisitos para la inscripción en el registro y procedimiento Entidades colaboradoras (artículo 8).
 - Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía y las funciones que se le atribuyan.
 - Composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía (artículo 11).
 - La Red de Información Ambiental de Andalucía (artículo 13).
 - Registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de evaluación ambiental y prevención ambiental, organización, funcionamiento, acceso y reglas básicas (artículo 16).

- Evaluación ambiental:
 - Evaluación ambiental de planes, programas y proyectos e instrumentos de prevención (artículo 20).
 - Evaluación de impacto ambiental de proyectos (artículo 44).
 - Procedimientos de evaluación de impacto ambiental ordinaria y de evaluación de impacto ambiental simplificada (artículo 47).
 - Modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental (artículo 48).

⁶¹ 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 (principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad).

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 80/93	



– Vigencia de la declaración de impacto ambiental y del informe de impacto ambiental (artículo 49).

• Instrumentos de prevención ambiental:

- Competencias de autorización ambiental integrada (artículo 57).
- Procedimiento de autorización ambiental integrada (artículo 59).
- Vigencia de la autorización ambiental integrada (artículo 63).
- Cese temporal de la actividad y cierre de la instalación (artículo 64).
- Objeto y ámbito de aplicación autorización ambiental unificada (artículo 65).
- Finalidad de autorización ambiental unificada (artículo 66).
- Competencias de la autorización ambiental unificada (artículo 67).
- Procedimiento de la autorización ambiental unificada (artículo 69).
- Contenido de la autorización (artículo 70).
- Vigencia de la autorización ambiental unificada (artículo 73).
- Objeto y ámbito de aplicación de la autorización ambiental unificada simplificada (artículo 76).
- Finalidad de la autorización ambiental unificada simplificada (artículo 77).
- Competencias de la autorización ambiental unificada simplificada (artículo 78).
- Procedimiento (artículo 79).
- Vigencia de la autorización ambiental unificada simplificada (artículo 82).
- Procedimiento de licencia ambiental (artículo 88).
- Presentación de la DR-EA(artículo 97).

• Autorizaciones de control de la contaminación ambiental:

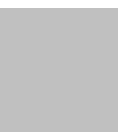
- Medidas de mejora de la calidad ambiental (artículo 100).
- Exclusiones (artículo 102).
- La Red de Vigilancia y Control de la Calidad del Aire (artículo 106).
- Tipos de planes de calidad del aire (artículo 107).
- Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (artículo 108).

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 81/93



- Obligaciones de las personas titulares de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (artículo 109).
 - Autorización de emisiones a la atmósfera (artículo 110).
 - Resolución del procedimiento y contenido de la autorización (artículo 111).
 - Competencias de la contaminación del medio ambiente atmosférico por radiación luminosa artificial (artículo 116).
 - Zonificación lumínica (artículo 117).
 - Restricciones de uso (artículo 118).
 - Artículo 120. Memoria técnica de prevención de la contaminación lumínica.
 - Competencias de la contaminación del medio ambiente atmosférico por ruido y vibraciones (artículo 122).
 - Estudios acústicos (artículo 127).
 - Zonas acústicamente saturadas (artículo 128).
 - Distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 139).
 - Obligaciones y garantías financieras operadores de las actividades establecidas en el anexo III (artículo 148).
 - El ejercicio de la actividad inspectora (artículo 151).
 - Tipificación y sanción de infracciones leves (artículo 171).
 - Prestación ambiental sustitutoria (artículo 193).
- Habilitación para el desarrollo normativo y modificación de los anexos (Disposición final primera).
 - Modificación del Decreto 356/2010 relativa a la autorización ambiental unificada (Disposición final segunda).

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

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 82/93	



respete los principios de buena regulación económica y promoción de la competencia efectiva, conforme a lo establecido en diversas normativas, comenzando por la LGUM⁶².

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

DICTAMEN

PRIMERO.- El APL sometido a informe debe ser valorado positivamente, en los siguientes aspectos:

- La nueva normativa pretende compatibilizar el objetivo de mejora de la calidad ambiental con el desarrollo social y económico, en línea con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y con el cumplimiento de la normativa europea en materia de medio ambiente.
- El esfuerzo realizado por la administración autonómica andaluza, al elaborar una norma con la intención de actualizar el marco normativo regulador de la materia medioambiental a los cambios acontecidos en la normativa estatal y comunitaria en el ámbito de la protección y calidad medioambiental, incorporando nuevas formas de gestión y planificación, tanto públicas como privadas, para hacer más eficiente y ágil la administración ambiental, de manera que puedan tramitarse un mayor número de expedientes en el menor tiempo posible.
- La norma analizada trata de ser una propuesta integradora de todos los aspectos que son objeto de regulación por distintas normas comunitarias y estatales en la materia, integrando todas estas materias en un único cuerpo legal, con la intención de contribuir a una mayor racionalidad, claridad y mayor seguridad jurídica. Por ello, se valora especialmente este esfuerzo de refundición normativa, dado que los poderes públicos deben promover una regulación comprensible y transparente, como sugieren las autoridades de competencia.
- La relevancia otorgada a la simplificación administrativa y a la reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades económicas, con el objetivo de que no se pierda ningún proyecto de inversión en Andalucía y se puedan producir efectos negativos en la creación de empleo.
- La importancia dada a la información, transparencia y participación en la tramitación de los asuntos o procedimientos administrativos con incidencia medioambiental, garantizando el

⁶² 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).

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 83/93	



libre acceso de la ciudadanía a una información objetiva, fiable y concreta, que permita una efectiva participación de la sociedad en su conjunto.

- La incorporación de otros elementos novedosos en el APL, tales como el fomento de la coordinación y cooperación interadministrativa o la promoción de la utilización de los servicios electrónicos en las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas en el marco de esta norma.

SEGUNDO.- Si bien el proyecto normativo analizado constituye una propuesta integradora de los contenidos que son objeto de regulación por distintas normas comunitarias y estatales, subsumiendo todas estas materias en un único cuerpo legal, este Consejo considera que algunos elementos, como los descritos en el apartado 5.3.2. de este Informe, siguen introduciendo complejidad y discrecionalidad.

Este Consejo recomienda se tengan en cuenta las recomendaciones, que a este respecto, han sido expuestas en el citado apartado 5.3.2., y, de forma concreta, se sugiere al órgano proponente revisar el contenido del artículo 102 que regula algunas exclusiones del ámbito competencial de la Consejería de Medio Ambiente. Y tal vez sopesar si debe mantenerlo en el articulado, clarificando el sentido del mandato, o trasladarlo a una disposición adicional.

TERCERO.- Este Consejo recomienda incorporar en la enumeración de los principios que inspiran la presente iniciativa y que guiarán la política ambiental andaluza, observándose en los mecanismos de evaluación, prevención y control—formulada por el artículo 3— una mención específica a los principios de regulación económica eficiente, así como al de eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

CUARTO.- De la regulación contenida en el artículo 8 sobre las entidades colaboradoras en calidad ambiental se desprende que éstas intervienen como organismos de apoyo a los operadores económicos y asistencia a la Administración ambiental en sus tareas de control, que las sujeta a requisitos de independencia, imparcialidad y competencia técnica.

En este sentido, este Consejo recomienda que se vele por procedimientos de inscripción en el registro que maximicen el número de entidades colaboradoras habilitadas y por la existencia de cauces que permitan a los operadores optar por tramitar sus procedimientos directamente ante la Administración.

Además, este Consejo aconseja incluir en el artículo una referencia expresa a los principios de reconocimiento mutuo y de eficacia extraterritorial, establecidos en la LGUM y en el Decreto-ley 3/2024.

Se recomienda igualmente la revisión de la cláusula abierta que permite discrecionalmente encomendar funciones no tasadas a las entidades colaboradoras en términos de necesidad 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 84/93	



proporcionalidad, sin dejar de reconocer este Consejo que las Administraciones públicas utilizan estas entidades para agilizar la tramitación de distintos procedimientos e imprimirles agilidad.


QUINTO.- El artículo 10 del APL crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Andalucía, que sustituye al actual Consejo Andaluz del Medio Ambiente. En este sentido, este Consejo aconseja que se sopesen la adopción de un modelo de gobernanza equilibrado, para asegurar que las decisiones se tomen con base en criterios técnicos y no debido a la influencia de intereses particulares, y que en las normas de funcionamiento que se desarrollen se prevean medidas para favorecer la transparencia y rendición de cuentas, como la publicación de actas. Concretamente, este Consejo recomienda que se cuide el diseño de dicho órgano, la concreción de las facultades conferidas al mismo, se incluyan representantes de los diferentes agentes involucrados. A tal efecto, para garantizar la diversidad y una adecuada ponderación de intereses, en dicho órgano deberían participar operadores públicos y privados; grandes y pequeños; tradicionales y emergentes, entre otras categorías. En el caso de la representación de los operadores económicos, cabe plantear que también puedan participar microempresas o autónomos, al ser actores involucrados en el sector. Y valorar la posible rotación en la composición o nombramiento de algunos de los representantes, a los efectos de equilibrar el peso de los operadores económicos en estos órganos.

SEXTO.- El artículo 21.3 del APL, en consonancia con el artículo 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, faculta al Consejo de Gobierno, en el ámbito de la Administración autonómica, a propuesta del órgano sustantivo, para excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado.

Este Consejo, en consonancia con lo ya indicado por la CNMC, para minimizar estos riesgos, recomienda establecer los criterios y principios que permitan excepciones, siempre bajo razones de interés general debidamente justificadas y sustentadas en pruebas pertinentes para garantizar un equilibrio adecuado de la protección ambiental.

SÉPTIMO.- En el artículo 22 del APL se regula la capacidad técnica y responsabilidad de la autoría de los estudios y documentos ambientales. En este sentido, este Consejo recomienda la evaluación de la capacitación técnica o competencia del profesional para la elaboración de estos estudios y documentos ambientales se base en su titulación, formación y experiencia, considerando además la complejidad del estudio o trabajo. Y, a tal efecto, se propone incluir estas referencias en el artículo 22.1.

En el caso de que se mantenga la regulación proyectada, es fundamental que la interpretación de este precepto por parte de la Administración promueva una competencia efectiva entre todos los profesionales con la capacidad técnica adecuada para llevar a cabo dichos estudios y documentos

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 85/93	



ambientales, garantizando así el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5.3 de la LGUM.

OCTAVO.- En cuanto al plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégica, el APL los amplía, en el apartado 3 del artículo 26, hasta los veinte meses. Y fija en cuatro meses el plazo que el órgano ambiental tendrá para efectuar el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica.

Dado que la prolongación de este procedimiento administrativo puede conllevar la pérdida de oportunidades, el aprovechamiento de incentivos o una incertidumbre regulatoria, este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma sopesa la necesidad y proporcionalidad de ampliar el plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico, que supera incluso el fijado por la normativa estatal, u opta por mantener el que rige con la Ley GICA.

NOVENO.- El artículo 23.3 del APL dispone que cuando el órgano sustantivo sea simultáneamente el promotor de un plan o programa, realizará las funciones asignadas a los promotores en los procedimientos de evaluación ambiental.

Se reproduce el supuesto contemplado en la normativa básica estatal, que responde a la preocupación de que la Administración pueda evaluarse a sí misma. En este sentido, este Consejo recomienda, incluir medidas que garanticen la independencia efectiva de la evaluación ambiental en estos casos, bien mediante la contratación externa o la intervención de un órgano evaluador distinto e independiente dentro de la administración.

DÉCIMO.- Los artículos 62 y 74 del APL regulan, respectivamente, los procedimientos para el inicio de actividad tras la obtención de la autorización ambiental integrada y de la autorización ambiental unificada. Ambos preceptos exigen la presentación de una declaración responsable antes de iniciar la actividad, lo que genera una superposición de regímenes de intervención administrativa.

Este Consejo dictamina que solo se puede exigir uno u otro medio de intervención administrativa. La exigencia adicional de una declaración responsable que acredite el cumplimiento de las condiciones previamente autorizadas parece una medida de intervención desproporcionada. Incluso podría configurarse como un supuesto de doble imposición de cargas administrativas en los términos del artículo 17.4 de la LGUM.

En cualquier caso, si se considera necesaria la adopción de un sistema de intervención por motivos protección medioambiental, podría valorarse, en aplicación del principio de proporcionalidad, la posibilidad de implementar un régimen de comunicación como medio alternativo menos restrictivo para el desarrollo de la actividad económica. Por ello, se aconseja llevar a cabo una evaluación 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 86/93	



valore en términos de necesidad y proporcionalidad el régimen de intervención administrativa previsto para el inicio de la actividad.

UNDÉCIMO.- El APL prevé en su artículo 51 cinco instrumentos de prevención ambiental. Estos medios de intervención administrativa determinan el nivel de exigencias a los operadores económicos, según el mayor o menor impacto ambiental de sus actividades, graduado por orden decreciente, y son la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la autorización ambiental unificada simplificada, la licencia ambiental y la declaración responsable de los efectos ambientales.


La comparación de la Ley vigente y la propuesta normativa arroja como primera conclusión que el presente APL amplía el alcance y el ámbito de aplicación. Además de incluir las actividades hasta ahora reguladas —las recogidas en el Anexo I del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que es la normativa básica estatal—, el APL prevé la posibilidad de integrar, a juicio del órgano competente, actividades adicionales que guarden relación técnica con las ya incluidas y que puedan tener impacto en las emisiones o contaminación.

Este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma pondere si el mero hecho de desarrollar la actividad en el lugar del emplazamiento de una instalación sujeta a autorización ambiental integrada es un fundamento proporcionado, teniendo en cuenta que lo que justifica la intervención administrativa es el impacto ambiental de la actividad y no su localización.

DUODÉCIMO.- La finalidad integradora y de simplificación perseguida por el proyecto normativo, y enunciada en su artículo 2, queda menoscabada al excluir del procedimiento de la autorización ambiental unificada las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico, que se tramitarán por separado.

Debe recordarse que la dispersión normativa se produce cuando la regulación de una materia está repartida en distintas leyes, reglamentos y normas sectoriales. Esto genera dificultades para localizar, interpretar y aplicar las normas que rigen sobre una misma actividad económica y habría que sumarle el riesgo de retrasos y bloqueos, porque, aunque la actividad estuviera autorizada ambientalmente, no podría ejecutarse hasta obtener la autorización de vertido.

Este Consejo recomienda al órgano proponente sopesar los posibles efectos de la dispersión regulatoria, para determinar si el procedimiento de autorización ambiental unificada debe seguir integrando las autorizaciones de vertidos en el dominio público hidráulico.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 87/93	



DÉCIMOTERCERO.- La autorización ambiental unificada simplificada, regulada en la Sección 3ª del Capítulo II del Título III, es un instrumento de control ambiental, que busca simplificar y unificar trámites para actuaciones con un impacto ambiental limitado.

Del procedimiento, cabe destacar la aparente eliminación del trámite de consultas previas. Aunque esta modificación busca simplificar el procedimiento, tal vez puede generar incertidumbre inicial para las empresas que quieran valorar la viabilidad ambiental de sus proyectos antes de realizar inversiones significativas y sin tener que tramitar procedimientos formales, por lo que este Consejo recomienda su reconsideración por parte del órgano promotor de la norma.

Además, este Consejo sugiere que, si el procedimiento conllevara en algún caso el permiso de vertidos al medio hídrico, los pronunciamientos que quepa efectuar a la Consejería competente en materia de aguas deberían integrarse en la autorización ambiental unificada simplificada.

DECIMOCUARTO.- El procedimiento para la licencia ambiental regulada en la Sección 4ª del Capítulo II del Título III del APL, finaliza con el título municipal habilitante, que determina con carácter previo la viabilidad del proyecto o actividad y las condiciones en que debe realizarse, para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de las personas.

EL APL introduce como novedad que, si la actuación sometida a licencia ambiental se extiende a varios municipios, deben obtenerse licencias ambientales en cada ayuntamiento afectado (artículo 85.2). La Ley GICA prevé, sin embargo, como uno de los supuestos de autorización ambiental unificada simplificada aquellas actividades sometidas a calificación ambiental que se extiendan a más de un municipio, es decir, la norma en vigor los agrupa en un único procedimiento.

Este Consejo recomienda al órgano proponente reconsiderar este cambio, para evitar que la regulación propicie la atomización de los trámites y la descoordinación entre las autoridades administrativas dirimientes.

DECIMOQUINTO.- Este Consejo considera que la DR-EA regulada en la Sección 5ª del Capítulo II del Título III del APL, que se formula ante el ayuntamiento del municipio donde se ejerce la actividad, representa un avance en la agilización de los procedimientos de prevención ambiental.

Además, este Consejo desea señalar el cambio de redacción que el APL operará en la regulación de las actuaciones que se extiendan a más de un municipio. La Ley GICA recoge en su artículo 41.3 que en tales casos “las Administraciones locales afectadas deberán adoptar los oportunos mecanismos de colaboración”.

Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, esta nueva redacción obliga al operador a cumplimentar y presentar distintas declaraciones responsables, lo que implica un incremento de las cargas administrativas. Por ello, este Consejo recomienda que en estos casos se presente una sola

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 88/93	



declaración responsable y se mantenga la obligación de que los municipios afectados establezcan mecanismos de coordinación y colaboración.

Igualmente, este Consejo recomienda sopesar la necesidad de incluir el certificado de compatibilidad urbanística como contenido de la declaración responsable. El Ayuntamiento del municipio donde se va a desarrollar la actividad debe poder verificar que la instalación dispone de los permisos urbanísticos y debe comprobar de oficio, sin tener que requerir al operador económico una documentación que él mismo ha tramitado y generado y que también custodia.

Por otro lado, este Consejo recomienda atenerse a los términos en que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, configura la declaración responsable, que no exige la presentación de ningún otro documento, sino la obligación de cumplir y mantener los requisitos normativos exigidos, disponer de la documentación que así lo acredita y ponerla a disposición de la Administración cuando le sea requerida.

Po último, este Consejo aconseja reforzar normativamente los instrumentos locales de control ambiental *ex post*; la conveniencia de impulsar la elaboración de guías y manuales y modelos normalizados de declaración responsable, para que todos los municipios cumplan y apliquen los mismos criterios y requisitos. Con lo que no solo se facilitará la evaluación y verificación, sino que esa uniformidad contribuirá a la transparencia del proceso y a la equidad en la aplicación de la normativa.

DECIMOSEXTO.- El APL establece diferentes procedimientos y criterios para determinar cuándo la modificación de una autorización ambiental se considera sustancial o no sustancial y se encuentra regulado en los artículos 61, 71, 81 y 90.

En este sentido, este Consejo recomienda su revisión y la fijación de umbrales, puesto que la normativa básica estatal permite a los órganos competentes para otorgar la autorización fijar criterios más restrictivos, por lo que se aconseja que los criterios de sustancialidad de las modificaciones se sujeten a instrucciones homogéneas compartidas con otras comunidades autónomas. Ello, para que los aspectos técnicos no queden al arbitrio de la valoración dispar sobre el desempeño ambiental en cada Administración, generando una inequidad competitiva entre las distintas regiones y una desigual protección de los superiores objetivos ambientales.

Por otro lado, la redacción de estos artículos genera incertidumbre y riesgos elevados para las empresas reguladas en el borrador, teniendo en cuenta que una multiplicidad de entidades locales va a interpretar el concepto 'significativo'. Es decir, un operador económico puede enfrentarse a criterios subjetivos y cambiantes, dependiendo del ayuntamiento encargado de tramitarla.

Para equilibrar la protección ambiental con la seguridad jurídica, y evitar efectos adversos para los operadores económicos también en términos de competitividad y litigiosidad, este Consejo recomienda que la ley articule o prevea en su normativa de desarrollo la definición de umbrales cuantitativos y unifique criterios con las Administraciones estatal y autonómica, trasladables a las entidades de la Administración local.

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	04/04/2025
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES	
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	
VERIFICACIÓN		PÁG. 89/93



DECIMOSÉPTIMO.- El Título IV del proyecto normativo regula las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. Este Consejo advierte que, como resultado de ello, los operadores económicos pueden enfrentar regulaciones adicionales a nivel local para la mejora de calidad del aire y una mayor intervención administrativa municipal en la protección contra la contaminación atmosférica, lo que exigirá una mayor coordinación con las autoridades municipales para aplicar criterios uniformes y transparentes para minimizar distorsiones en el mercado y garantizar la igualdad de condiciones entre operadores.

DECIMOCTAVO.- La contaminación lumínica regulada en la Sección 3.ª del Capítulo II del Título IV contiene disposiciones susceptibles de limitar el acceso a la actividad económica y su ejercicio. Estas pueden suponer obstáculos a la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Asimismo, se contemplan medidas que pueden restringir la realización de las actividades económicas en determinadas zonas geográficas y durante unas franjas horarias específicas, lo que puede derivar en un tratamiento discriminatorio para los operadores económicos.

Este Consejo recomienda establecer algún mecanismo para reforzar la coordinación interadministrativa y regulatoria para evitar distorsiones competitivas y lograr una protección ambiental eficaz sin perjudicar indebidamente a la actividad económica.

Se valora positivamente que en la norma analizada se contenga una mención expresa destinada a asegurar la coherencia con la normativa básica estatal.

Finalmente, y a fin de facilitar el cumplimiento de esta exigencia por parte de los operadores económicos, se recomienda valorar la eventual adopción de medidas como la posible regulación de modelos simplificados para instalaciones de bajo impacto lumínico, o la previsión de realización de guías técnicas y herramientas para la elaboración de la memoria, especialmente orientadas a las pymes.

DECIMONOVENO.- En los artículos 121 a 129 se regula el régimen de control de la contaminación acústica, contemplándose ciertas disposiciones que limitarían el acceso a la actividad económica y su ejercicio, y que podrían suponer obstáculos para la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, así como requisitos para su desarrollo. Además, se recogen determinadas medidas que restringen la realización de la actividad económica en determinadas zonas geográficas.

En tal sentido, para que la delimitación de las áreas y zonas acústicas sea eficiente y se ajuste a los parámetros de buena regulación económica, se recomienda que la necesidad de las restricciones sobre las actividades económicas afectadas se fundamente en criterios técnicos y se valore la adopción de distintas alternativas posibles, optando por las medidas menos restrictivas, en cumplimiento 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 90/93	



principio de proporcionalidad. Este Consejo considera que se debe dotar de plazos de adaptación razonables y brindar apoyo técnico para empresas y sectores afectados o procesos participativos con los sectores afectados para consensuar medidas. Asimismo, para garantizar su eficacia y minimizar el impacto de estas figuras, se sugiere valorar el contemplar medidas específicas por sectores.

Este Consejo quiere manifestar que la referencia a los usos y costumbres locales constituye una fórmula sustancialmente abierta que introduce un alto grado de discrecionalidad en la regulación medioambiental, sin una justificación clara, lo que podría dar lugar a diferencias de trato entre distintos operadores económicos. Por ello, se recomienda revisar el contenido de esta disposición para garantizar su adecuación a los principios de la LGUM, especialmente los de necesidad y proporcionalidad, así como para reforzar la seguridad jurídica.

VIGÉSIMO.- Los artículos 139, 140 y 141 del APL crean el distintivo de calidad ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía para las empresas que cumplan determinados requisitos medioambientales.

Este Consejo recomienda que la regulación proyectada esté centrada en requisitos y criterios objetivos, no discriminatorios, necesarios y proporcionados a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, de fomentar productos y servicios sostenibles en términos medioambientales; y que el procedimiento de concesión de los productos y servicios que podrán disfrutar de este distintivo de calidad se adecúe a los principios de libertad de acceso de los operadores económicos, de no discriminación e igualdad de trato entre los operadores, así como la salvaguarda de la libre competencia.

Por último, en lo que respecta a la publicidad regulada en el artículo 140, hay que tener en cuenta que, si la difusión de los datos de las empresas en este portal público afecta a información empresarial sensible de las empresas, esta publicidad puede reducir la incertidumbre del mercado y facilitar comportamientos de coordinación entre operadores, mediante alineamientos a las estrategias o decisiones de sus rivales sin necesidad de acuerdos directos o bien mediante acuerdos colusorios. Por ello, debe limitarse a datos estrictamente necesarios mediante la inclusión en el correspondiente artículo de una mención expresa del sometimiento a las normas de competencia.

Por último, debe señalarse que el desarrollo reglamentario posterior que se efectúe de esta previsión normativa será de gran importancia para determinar la incidencia real de ciertas cuestiones contempladas en la misma sobre las condiciones de competencia en el mercado.

VIGESIMOPRIMERO.- Con respecto a las Obligaciones y garantías financieras en el ámbito de la responsabilidad ambiental reguladas en el artículo 148 del APL desde la óptica de la competencia y de la unidad de mercado, este Consejo aprecia afectaciones en la medida en que se introducen obligaciones a los operadores económicos y se somete a un régimen de intervención administrativa la acreditación del cumplimiento de dichas obligaciones.

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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 91/93	



Por otra parte, respecto a la obligación de constituir obligaciones financieras a los operadores de actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre y su medio de acreditación por parte de los operadores mediante la presentación de una declaración responsable, este Consejo indica que la legislación básica estatal aplicable prevé un régimen de comunicación para acreditar el cumplimiento de la obligación de la constitución de las garantías financieras.

Por todo ello, se recomienda que el órgano proponente efectúe el test de necesidad y proporcionalidad exigido por el artículo 5 y 17 de la LGUM y en su caso, redactar el artículo 148 de una manera más ajustada con este principio junto con los principios de confianza mutua, no discriminación y neutralidad competitiva.

VIGESIMOSEGUNDO.- Respecto al régimen competencial en materia de contaminación lumínica y la Posibilidad de establecer restricciones adicionales por parte de los Ayuntamientos, como se establece en el artículo 116, este Consejo considera que tales restricciones, además de estar justificadas por una RIIG, sean proporcionadas y no discriminatorias y se basen en criterios objetivos .

VIGESIMOTERCERO.- Desde la óptica de la competencia, demasiadas remisiones reglamentarias, como encontramos en diferentes artículos de este APL, puede fomentar la dispersión normativa, incrementando la incertidumbre regulatoria, dificultando la planificación empresarial y desincentivando la entrada de nuevos competidores, así como retrasando la efectiva entrada en vigor de las normas y aumentando sus costes de cumplimiento.

Por ello, este Consejo recomienda analizar los preceptos que remiten a un desarrollo reglamentario incluidos en el punto 5.4.20 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 92/93	




VIGESIMOCUARTO.- Hay que recordar 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	04/04/2025	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 93/93	