

INFORME DE 15 DE OCTUBRE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA DISPERSIÓN NORMATIVA EXISTENTE EN MATERIA DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA QUE AFECTA A LA INDUSTRIA AUTOMOVILÍSTICA ESPAÑOLA (UM/046/14)

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 8 de septiembre de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SCUM), un escrito presentado por [una asociación] por el que se informa al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) de una posible barrera a la unidad de mercado derivada de la disparidad y falta de homogeneidad en los requisitos y exigencias existentes en las distintas comunidades autónomas para la concesión de autorización ambiental integrada (en adelante AAI) a la industria automovilística. El solicitante pide la unificación y simplificación de dichos requisitos para la concesión o renovación de la AAI.

Considerando la SCUM que la documentación aportada era insuficiente para el análisis del caso, el día 9 de septiembre de 2014 se solicitó al reclamante información adicional, suspendiéndose los plazos de tramitación. Una vez recibidos del interesado, la SCUM remitió a esta Comisión toda la documentación de la reclamación a los efectos de emisión del informe previsto en el artículo 28 LGUM.

II. CONSIDERACIONES

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza: **1)** Concepto y finalidad de la autorización ambiental integrada (AAI), normativa estatal básica aplicable a la misma y reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas **2)** Normativa autonómica existente en materia de autorización ambiental integrada (AAI) **3)** Normativa europea **4)** Informe de la CEOE de 30 de marzo 2012 sobre las distorsiones a la unidad de mercado en España **5)** Aplicación al caso de los artículos 4, 5, 7, 12 y 20.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado en consideración al anterior Informe UM/014/14, de la CNMC, de 2 de junio de 2014.

II.1) Concepto, finalidad, naturaleza y efectos de la autorización ambiental integrada (AAI), normativa estatal básica aplicable a la misma y reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas

II.1.1. Concepto de AAI

El artículo 3.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación define la autorización ambiental integrada (AAI) de la siguiente forma:

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

De la definición legal de AAI se desprenden dos elementos relevantes: (1º) atribución competencial autonómica de la AAI y (2º) vinculación de la concesión de la AAI a una instalación o instalaciones concretas sitas en un lugar determinado.

II.1.2. Finalidad de la AAI

La finalidad de la AAI, recogida en el artículo 11.1 en relación con el artículo 1 de la Ley 16/2002, es doble:

- a) Por un lado, establecer todas aquellas condiciones que eviten o, cuando ello no sea posible, reduzcan y controlen la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo de las instalaciones sometidas a su régimen, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. Y ello, 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.
- b) Por otro lado, 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, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos, de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles. También se incluye en el trámite de la AAI la llamada “evaluación de impacto ambiental”¹

II.1.3. Naturaleza de la AAI

La AAI tiene naturaleza preferente frente al resto de autorizaciones o permisos administrativos, esto es, deberá tramitarse antes de éstos, señalándose así expresamente en el artículo 11.2 de la Ley 16/2002².

II.1.4. Efectos de la AAI

¹ Véase artículo 11.4 de la Ley 16/2002.

² “El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a los demás medios de intervención administrativa (...)”.

Los efectos del otorgamiento de una AAI se indican en el artículo 12 del Real Decreto núm. 815/2013, de 18 de octubre. Una vez otorgada la autorización ambiental integrada, el titular dispondrá de un plazo de cinco años para iniciar la actividad, salvo que en la autorización se establezca un plazo distinto.

Sin perjuicio de las normas adicionales de protección ambiental que establezcan las comunidades autónomas, la instalación no podrá iniciar su actividad sin que el titular presente una declaración responsable, de conformidad con el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), indicando la fecha de inicio de la actividad y el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización.

Una vez iniciada la actividad, el órgano competente realizará una visita de inspección de acuerdo con las prescripciones establecidas en el capítulo III de la Ley 16/2002. Y todo ello sin perjuicio de la responsabilidad ambiental del operador que pueda exigírsele al amparo de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

II.1.5. Normativa estatal básica reguladora de la AAI

La normativa sectorial básica estatal en materia de autorización ambiental integrada viene constituida por las siguientes disposiciones:

- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
- Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados
- Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas.
- 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.

En los artículos 6, 8, 27 y 28 de la Ley 16/2002 se prevén mecanismos de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas. Concretamente, en el citado artículo 6 se dice que:

“Para la aplicación de esta Ley, las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En particular, deberán prestarse la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación de la autorización ambiental integrada.”

Por su parte, el artículo 8 establece la obligación de comunicación e información mutua entre la Administración General del Estado, las CCAA y los titulares de instalaciones sujetas a AAI, así como el deber de divulgar dicha información al público. Así, mientras la Administración General del Estado deberá informar a las autoridades autonómicas sobre las mejoras técnicas disponibles³, éstas deben mantener un inventario o registro de las instalaciones sujetas a AAI y de sus emisiones, según los datos facilitados periódicamente por los titulares de dichas instalaciones.

En los artículos 27 y 28 de la Ley 16/2002 se regula la coordinación de la concesión de AAI con otros mecanismos de control ambiental, concretamente con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas. Estos mecanismos de coordinación se desarrollan en los artículos 17 a 20 del Real Decreto núm. 815/2013, de 18 de octubre.

En los artículos 12 a 26 de la citada norma se fija el contenido mínimo tanto de la solicitud de AAI (art.12) como de la resolución final que la concede (art.22), estableciéndose también los trámites procedimentales mínimos como la información pública (art.16), propuesta de resolución y audiencia al interesado (art.20) y la emisión preceptiva de determinados informes (p.ej. del Ayuntamiento y del organismo de cuenca⁴). Asimismo, también contempla la Ley 16/2002 los mecanismos de impugnación y revisión de la AAI (arts.24 y 25), junto con el régimen sancionador (arts.29 a 35).

Finalmente, en el Anejo 1 de la Ley 16/2002 se enumeran las actividades sujetas a AAI.

II.1.6. Reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas

El Tribunal Constitucional y, entre otras, en las SSTC núm. 170/1989, 149/1991, 102/1995 y en la reciente 69/2013, de 14 de marzo de 2013, ha indicado que el Estado fija las exigencias mínimas de protección medioambiental a las empresas u operadores económicos, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas competentes en la materia niveles de protección más elevados⁵.

En otras palabras, el régimen de protección ambiental previsto en la legislación básica y, fundamentalmente, en la Ley 16/2002 y en sus reglamentos de desarrollo, constituye un régimen de mínimos susceptible de ser incrementado por las CCAA.

³ Definidas en el apartado 15 del artículo 3 de la Ley 16/2002 como: "la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones de la autorización destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente y la salud de las personas."

⁴ Artículos 18 y 19.

⁵ "... lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989." Fdto Jdco 1º de la STC 69/2013, de 14 de marzo de 2013.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también ha señalado (entre otras, en la STC 34/2012, de 15 de marzo de 2012) que la legislación básica en materia ambiental también puede referirse a los requisitos mínimos de los procedimientos.

II.2) Normativa autonómica existente en materia de autorización ambiental integrada (AAI).

No todas las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han legislado sobre la AAI. Algunas, como Madrid⁶, Galicia⁷, Euskadi⁸ y Castilla-La Mancha⁹ no tienen regulación de desarrollo de la Ley 16/2002, remitiéndose directamente tanto al ámbito material como al procedimental de dicha Ley y a los reglamentos estatales.

Sin embargo, hay otras CCAA, como Andalucía¹⁰, Aragón¹¹, Catalunya¹², Murcia¹³ o la Comunitat Valenciana¹⁴ que no solamente han desarrollado la parte sustantiva de la Ley 16/2002 sino también el procedimiento de otorgamiento de la AAI. Por ejemplo, en el caso aragonés, se introduce un trámite novedoso denominado "*consultas previas*"¹⁵, anterior a la presentación de la solicitud de AAI propiamente dicha, que tiene por finalidad ayudar al interesado a preparar esta última. Y en el supuesto valenciano, se prevé un plazo de subsanación específico de 15 días¹⁶, superior a los 10 días del artículo 71.1 LRJPAC.

A medio camino entre el primer y segundo grupo de CCAA, otras Comunidades como Canarias no desarrollan la parte sustantiva de la Ley 16/2002, aunque sí se ocupan de regular la tramitación del procedimiento¹⁷.

6

Véase: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1114188735063&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142624446514.

7

Véase: http://www.cmati.xunta.es/secciontema/c/Prevencion_e_control_de_actividades?content= SX_Calidade_Av_aliacion_Ambiental/Autorizacion_ambiental_integrada/seccion.html&std=normativa-aa.html.

⁸ Véase https://www.euskadi.net/r493252/es/contenidos/normativa/legislacion_ippc/es_leg/indice.html.

9

Véase: <http://www.castillalamancha.es/gobierno/agricultura/estructura/dgacia/actuaciones/autorizaci%C3%B3n-ambiental-integrada>.

¹⁰ Véanse artículos 20 a 26 de Ley 7/2007, de 9 julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía (BOJA de 20 julio 2007, núm. 143) y Decreto de 17 de enero 2012 (BOJA de 27 enero 2012, núm. 18).

¹¹ Véanse artículos 40 a 52 de Ley 7/2006, de 22 junio, de Medio Ambiente de Aragón (BO. Aragón 17 julio 2006, núm. 81).

¹² Véase Ley 20/2009, de 4 diciembre, de prevención y control ambiental de actividades de Catalunya (DOGC, 11 diciembre 2009, núm. 5524).

¹³ Véanse artículos 25 a 44 de Ley 4/2009, de 14 mayo de Protección Ambiental Integrada de Región Murcia (BO. Región de Murcia 22 mayo 2009, núm. 116).

¹⁴ Véanse artículos 24 a 50 de Ley 6/2014, de 25 julio de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental de Comunitat Valenciana (Diari Oficial de la Comunitat Valenciana 31 julio 2014, núm. 7329).

¹⁵ Véase artículo 44 de Ley 7/2006, de 22 junio, de Medio Ambiente de Aragón (BO. Aragón 17 julio 2006, núm. 81).

¹⁶ Véase artículo 29 de Ley 6/2014, de 25 julio de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental de Comunitat Valenciana.

¹⁷ Véase Decreto núm. 182/2006, de 12 de diciembre (BO. Canarias 21 diciembre 2006, núm. 246).

Sobre la normativa autonómica en materia de AAI debe destacarse el Informe emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en fecha 9 de julio de 2010¹⁸, relativo al entonces proyecto de Decreto de aprobación del Reglamento de AAI, actual Decreto de 17 de enero 2012¹⁹. En dicho informe se efectuaban una serie de consideraciones sobre el procedimiento de concesión de AAI desde el punto de vista de la competencia y supresión de distorsiones que son básicamente las siguientes²⁰:

- Necesidad de máxima brevedad en los plazos de tramitación y resolución de la AAI, sin perjuicio del mantenimiento del plazo máximo para supuestos excepcionales.
- Eliminación de trámites que supongan un coste para el interesado, que no guarden relación con el objeto de la norma y cuya inclusión no se halle suficientemente justificada.
- Aplicación estricta del principio de “*ventanilla única*” a la AAI, en el sentido de que todas aquellos datos, documentos o informaciones procedentes de otras Administraciones sean recabados por la Administración tramitadora del procedimiento y no sean exigibles al interesado.
- Evitación de duplicidades, esto es, exigencias de documentación por duplicado al interesado y, especialmente, en el caso de AAI y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Recuérdese que en el artículo 27 de la Ley 16/2002 se prevé un mecanismo de coordinación entre AAI e EIA.
- Eliminación del visado en los documentos técnicos, para evitar reservas profesionales que propician un funcionamiento restrictivo de la competencia en el sector servicios.

II.3) Normativa europea

La legislación básica europea sobre AAI está constituida por la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (Directiva de prevención y control integrados de la contaminación, en adelante Directiva IPPC). Esta Directiva ha sido incorporada al Derecho español mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio, que modificó la Ley 16/2002 antes comentada en este Informe²¹.

II.4) Informe de la CEOE de 30 de marzo 2012 sobre las distorsiones a la unidad de mercado en España.

¹⁸ Informe N 09/10.

¹⁹ BOJA, 27 enero 2012, núm. 18.

²⁰ Véanse páginas 9 y 10 del Informe.

²¹ En la Exposición de Motivos de la Ley 5/2013 se dice lo siguiente con relación a la Directiva 2010/75/UE: “La nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, incorpora como novedades más importantes las siguientes: modifica ligeramente el actual ámbito de aplicación del anexo I relativo a las actividades a las que se aplica la norma para cubrir tipos de instalaciones adicionales, y lo concreta y amplía más en relación con determinados sectores (por ejemplo, tratamiento de residuos); se simplifica y esclarece la tramitación administrativa relativa a la autorización ambiental integrada, tanto en lo que se refiere a su otorgamiento como a su modificación y revisión; igualmente dispone requisitos mínimos para la inspección y para los informes de cumplimiento; establece normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas, todo ello con el objetivo de aumentar la coherencia de las prácticas actuales en el otorgamiento de los permisos.”

Con fecha 30 de marzo de 2012 la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (en adelante, CEOE) elaboró un informe titulado “Inventario de las distorsiones a la unidad de mercado en España”. En la página 29 de dicho informe²² se señala, en relación con la AAI y la industria automovilística, que:

“Todos los requisitos solicitados por las administraciones ponen de manifiesto la falta de homogeneidad en la solicitud de documentos y la disparidad de criterios a la hora de establecer requisitos en las diferentes zonas geográficas del país, según la comunidad autónoma en la que se sitúe cada una de las plantas de fabricación, además de la demora en la concesión de las correspondientes autorizaciones. Esta falta de homogeneidad en la solicitud de documentos y la disparidad de criterios contradicen el espíritu de la Directiva IPPC

La disparidad de criterios afecta al conjunto de grupos en los que se enmarcan los requisitos para la concesión de la AAI (aspectos generales, emisiones, depuradora-vertido, ruidos, residuos, suelo, eficiencia energética)”.

El texto de la reclamación interpuesta al amparo del artículo 28 LGUM es de contenido muy similar al párrafo arriba transcrito.

II.5) Aplicación al caso de los artículos 4, 5, 7, 12 y 20.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado en consideración al anterior Informe UM/014/14, de 2 de junio de 2014.

El reclamante denuncia la existencia de falta de homogeneidad en la solicitud de documentos y la disparidad de criterios a la hora de establecer requisitos en las diferentes zonas geográficas del país, según la comunidad autónoma en la que se sitúe cada una de las plantas de fabricación, además de la demora en la concesión de las correspondientes autorizaciones.

Debe señalarse que la falta de homogeneidad en los requisitos para la concesión de AAI no constituye per se una infracción de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), tal y como se señaló en el anterior Informe UM/014/14, de 2 de junio de 2014. Concretamente, en las páginas 3 y 4 de dicho informe se señaló:

“[La reclamante] denuncia la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas. En extremo, la disparidad alcanza a provincias de dichas comunidades autónomas (se menciona el caso de Andalucía). [La reclamante] también denuncia la descoordinación ente autoridades locales y autonómicas al resolver, respectivamente, sobre la licencia y sobre la clasificación del establecimiento en cuestión, de modo que podría suceder que una entidad local conceda licencia de construcción de un hotel y, posteriormente, la comunidad autónoma clasifique el establecimiento de modo distinto (por ejemplo, como hostel).

Como se dijo, el reparto competencial en la materia determina que cada comunidad autónoma será responsable del cumplimiento, en su ámbito territorial, de los principios que emanan tanto de la Directiva de Servicios como

²² Correspondiente a la ficha núm.12, sector del automóvil.

de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM. Así pues, cada comunidad autónoma deberá suprimir las barreras existentes en su ámbito territorial para el acceso y el ejercicio de las actividades turísticas y, en concreto, para la instalación de establecimientos hoteleros. Respecto de esto último, los eventuales medios de intervención que afecten a dichas instalaciones o infraestructuras físicas deberán ser necesarios y proporcionados. Además, la actuación de las administraciones territoriales deberá garantizar los principios de no discriminación y de simplificación de cargas administrativas, así como el resto de principios y garantías que resultan de la mencionada normativa²³.

De ello resulta que el análisis sobre el cumplimiento de las exigencias de liberalización de servicios deba hacerse para el caso de cada comunidad autónoma de manera individualizada. Pero las posibles disparidades respecto a lo regulado por otras comunidades autónomas en aspectos que no contravengan dichas exigencias liberalizadoras no deberían considerarse, por sí solas, contrarias a la unidad de mercado.

En efecto, siendo competentes las CCAA para desarrollar la normativa estatal en materia de AAI, según se desprende de lo indicado en el apartado II.1 del presente informe, deberán analizarse, en cada caso concreto que se someta a esta Comisión, los requisitos adicionales que puedan haberse impuesto por cada Comunidad a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM así como del principio de simplificación de cargas del artículo 7 LGUM.

En este supuesto, la asociación interesada aporta un extracto de requerimientos relativos a la concesión de AAI procedentes de sus empresas asociadas. En este listado ejemplificativo de carácter meramente esquemático y elaborado con criterios clasificatorios dispares²⁴, se efectúa una enumeración de requisitos, sin aclarar el motivo concreto por el que pudieran resultar contrarios a la LGUM (p.ej. falta de necesidad o de proporcionalidad o existencia de duplicidad de cargas administrativas), constituyendo únicamente una muestra de la “dispersión legislativa” denunciada por la entidad reclamante. La dispersión legislativa, como se ha indicado anteriormente, no implica, en sí misma, una contravención de la LGUM.

Por otro lado, también debe considerarse el principio de cooperación y confianza mutua entre Administraciones del artículo 4 LGUM. El principio de cooperación interadministrativa ya se refleja en los artículos 6, 8, 27 y 28 de la Ley 16/2002, citados también en el apartado II.1 de este informe. Y en el supuesto de que la aplicación de dichos preceptos no resultara suficiente, podría recurrirse a las conferencias sectoriales previstas en el artículo 12 LGUM, con el fin de

²³ Numerosas comunidades autónomas han adaptado su regulación turística a la normativa de liberalización de los servicios. A título de ejemplo citamos la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, del Principado de Asturias; el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, sobre simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior; el Decreto 64/2013, de 7 de noviembre, sobre establecimientos hoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de turismo de Galicia; o la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia.

²⁴ Por planta o fabricante y por comunidad autónoma.

estandarizar o armonizar procedimientos o trámites, como también se señaló en el Informe UM/014/14, de 2 de junio:

“La reclamación también menciona la eventual disparidad de criterios clasificatorios de establecimientos hoteleros entre provincias de una misma comunidad autónoma, así como la supuesta descoordinación entre autoridades autonómicas y locales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Como se dijo, tales cuestiones deberán abordarse por las administraciones competentes, en virtud de un principio general de respeto al ejercicio legítimo de sus competencias por otras Administraciones (art. 4 de la Ley 30/1992 y art. 4 de la LGUM)²⁵.”

Lo anterior se entiende sin perjuicio de posibles actuaciones en sede voluntaria de las comunidades autónomas a fin de adoptar mecanismos de unificación de criterios que guarden la mayor homogeneidad posible. En particular, el artículo 12 LGUM se refiere a la cooperación entre administraciones en el marco de conferencias sectoriales. Dicho artículo permite que en dichas conferencias se analicen posibles cambios normativos o reformas dirigidos a la “Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley” (art. 12.2.b). A tenor del mismo artículo, el trabajo de las conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos, a través de la consulta a sus entidades representativas (art. 12.1 LGUM).”

Finalmente, de la propia definición legal de AAI del artículo 3.1 de la Ley 16/2002 se desprende su vinculación a una instalación o instalaciones concretas sitas en un lugar determinado. Por este motivo no resulta de aplicación el principio de eficacia nacional de las actuaciones administrativas del artículo 20 LGUM, al hallarnos ante la excepción prevista en el inciso primero del apartado 4 de dicho precepto:

“El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.”

Esta circunstancia también se indicó, con relación a los establecimientos hoteleros, en el referido Informe UM/014/14, de 2 de junio:

“Adicionalmente, el principio de eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional no se extiende a bienes inmuebles, a tenor del art. 20.4 de la LGUM (“El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física...”). De ello resulta que la

²⁵ De hecho, algunas comunidades autónomas han previsto procedimientos que tratan de evitar tales inconvenientes o descoordinaciones. Así, por ejemplo, el art. 11 del Decreto 81/2010 de Cantabria establece que “Los promotores de un establecimiento hotelero, antes de iniciar cualquier clase de obra para su construcción, reforma, y/o cambio de uso, podrán efectuar a la Dirección General competente en materia de turismo una consulta sobre el grupo y categoría bajo los cuales podría explotarse aquél conforme al proyecto planteado”.

instalación y explotación de un establecimiento hotelero, así como su clasificación, estén sujetas a la normativa del territorio en cuestión.”

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- En materia de Autorización Ambiental Integrada (AAI) corresponde al Estado dictar la legislación básica, tanto sustantiva como procedimental, para el otorgamiento de AAI, mientras que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la potestad de desarrollo legislativo de ambas materias.

2º.- La falta de homogeneidad y la existencia de disparidad normativa entre Comunidades Autónomas en el procedimiento de concesión de AAI no constituye, per se, una infracción de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, sino que responde tanto al citado reparto competencial como a la propia definición legal de AAI del artículo 3.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

3º.- No obstante lo anterior, los requisitos impuestos por cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo de la AAI deben observar, en todo caso, los principios de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, y especialmente, los de necesidad, proporcionalidad (art.5) y simplificación de cargas (art.7).

4º.- Las Administraciones públicas intervinientes en el procedimiento de AAI deberán sujetarse al principio de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, pudiendo acudir a la figura de la conferencia sectorial del artículo 12 de dicha Ley con la finalidad de adoptar acuerdos que unifiquen o estandaricen procedimientos o trámites de concesión de AAI.

5º.- El principio de eficacia nacional no se extiende a títulos vinculados con instalaciones sitas en un lugar determinado, según lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado. No obstante, cuando una empresa ya esté legalmente establecida en otra Comunidad Autónoma, la AAI no podrá contemplar otros requisitos que no estén ligados específicamente a las nuevas instalaciones o infraestructuras que sean objeto de autorización.