

INFORME DE 3 DE NOVIEMBRE DE 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, RELATIVA A LA PREVENCIÓN, CALIDAD Y CONTROL AMBIENTAL DE ACTIVIDADES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (UM/053/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 9 de octubre de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de un particular, presentada al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana. El contenido de la reclamación puede resumirse en estos términos:

- Que los anexos I, II y III de la Ley 6/2014 distinguen, respectivamente, actividades que requieren autorización ambiental integrada, licencia ambiental y mera declaración responsable o comunicación. Si bien no se plantean objeciones sobre el anexo I, ciertos aspectos del anexo II y la exigencia de que transcurra un mes desde la declaración responsable de inicio de la actividad hasta el efectivo comienzo de la misma serían contrarios a la LGUM.
- Que, en concreto, en el anexo II *“hay una serie de actividades que no están amparadas por ninguna ley estatal o autonómica y sin embargo no aparece por ningún sitio la justificación de la razón imperiosa de interés general invocada para la autorización previa, ni tampoco que se hayan estudiado diversas alternativas y se haya escogido la menos restrictiva para el administrado”*. Como ejemplo, se compara lo relativo al sector textil con otras normas autonómicas análogas. La exigencia de que transcurra un mes antes del inicio de la actividad se considera una autorización encubierta.
- Que dicha Ley 6/2014 no se remite a la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, de manera que su aplicación *“se ha eliminado de la Comunidad Valenciana”*.

Con la reclamación, junto a un escrito de consideraciones que acompaña al formulario de reclamación, se aportó la siguiente documentación:

1. Modelo de instancia dirigida a la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de Alicante para la presentación de una Declaración Responsable Ambiental o de una Comunicación de Actividades Inocuas.
2. Captura de pantalla del apartado de la página web del Ayuntamiento de Alcoy relativo a la Comunicación previa de Actividades Inocuas.

La SECUM dio traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

Estas consideraciones distinguen los siguientes apartados: **II.1)** Régimen jurídico aplicable a la reclamación: regulación del control ambiental y previsiones de la Ley 12/2012; **II.2)** Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la unidad de mercado.

II.1) Régimen jurídico del control ambiental y previsiones de la Ley 12/2012

II.1.1) Régimen jurídico del control ambiental

II.1.1.1) Normativa europea y estatal

La política europea de medio ambiente parte del artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el cual contiene los objetivos de dicha política (conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, salud de las personas, etc.).

También en el ámbito de la UE, la Directiva 2010/75/UE del Parlamento y el Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, regula la prevención y control integrados de la contaminación. A tenor del considerando 4, entre sus objetivos está revisar la legislación sobre instalaciones industriales a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes y reducir cargas administrativas innecesarias.

En el ordenamiento interno, el artículo 45 de la Constitución Española establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

La incorporación, con carácter básico, de la normativa de la UE se ha llevado a cabo mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. El objeto de esta Ley se describe en su artículo 1 del modo siguiente:

Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, 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.

La Ley estatal ha sido objeto de desarrollo reglamentario (Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, y Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre)¹.

¹ 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

II.1.1.2) Regulación en la Comunidad Autónoma de Valencia

El art. 50 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, regula la competencia en materia de medio ambiente en estos términos:

En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...]

*6. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer **normas adicionales de protección**.*

En desarrollo de tales competencias estatutariamente asumidas se dictó la Ley 6/2014, aquí cuestionada. El preámbulo de la Ley, tras realizar un repaso de la normativa europea y estatal sobre protección ambiental, indica las razones de su adopción, entre las que figura la simplificación administrativa prevista en la Directiva de Servicios, incluida la supresión de regímenes de autorización:

*En esta línea de simplificación administrativa, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, puso de relieve que, para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea, resulta esencial un mercado competitivo de servicios, existiendo en la actualidad un gran número de **barreras en el mercado interior** que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior, lo que debilita la competitividad global de los prestadores de la Unión Europea. Para ello, incide en que las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, **sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento** y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta.*

Dicho preámbulo también indica que su aprobación obedece a la necesidad de adaptación de la regulación autonómica a la normativa europea en materia de medio ambiente, así como a la nueva regulación sobre liberalización de servicios europea y a su transposición al ordenamiento español:

En los últimos años, han sido aprobadas una serie de normas que obligan a revisar la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad ambiental, máxime a partir de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, a adecuar los regímenes de intervención ambiental a los nuevos principios informadores de la acción pública en medio ambiente [...]

desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

*Asimismo, otras normas de carácter transversal, derivadas de la transposición de la **directiva relativa a los servicios** en el mercado interior, obligan a su adaptación, concretamente la **Ley 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la **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, que incluye una reforma de la **Ley 30/1992**, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de la **Ley 7/1985**, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y la **Ley 11/2007**, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, entre otras.*

Es en la modificación de las mencionadas normas y en las últimas directivas europeas anteriormente mencionadas, donde encontramos las bases de la nueva regulación de los mecanismos de intervención administrativa ambiental que se contemplan en la presente ley.

El preámbulo continúa señalando la adecuación de la Ley autonómica a las exigencias de la normativa liberalizadora de servicios y señala que la protección del medio ambiente figura entre las razones admitidas por el Tribunal de Justicia de la UE para justificar la necesidad de un régimen autorizatorio:

*La ley establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. **Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.** En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.*

La protección del medio ambiente, conforme a la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, constituye una de las razones imperiosas de interés general que justifica la necesidad de mantener la autorización administrativa previa para las instalaciones con significativa incidencia medioambiental y la excepción del silencio administrativo positivo en los procedimientos de otorgamiento.

A fin de acomodarse a las exigencias que resultan de la liberalización de servicios, la Ley dice acometer una revisión de las exigencias medioambientales relativas a las distintas actividades requiriendo autorización previa únicamente en los casos de actividades con incidencia ambiental elevada o media:

*A fin de adaptar los instrumentos de intervención ambiental actuales a los nuevos requerimientos legales, resulta necesaria su revisión, **limitando la autorización previa a los supuestos de actividades con una elevada o media incidencia ambiental**, que por motivos de protección medioambiental y, por tanto, de interés público, se someten a autorización ambiental integrada o a licencia ambiental, incluyendo en el régimen de declaración responsable ambiental o de comunicación de actividades inocuas aquellas actividades de escasa o nula incidencia ambiental, respectivamente.*

Así, las actividades con mayor incidencia ambiental están sujetas a autorización ambiental integrada, mientras la licencia, menos estricta, procede en actividades de incidencia moderada en el medio ambiente:

El título III regula el régimen jurídico de la licencia ambiental. En su capítulo I – objeto y fines– establece la sujeción a este régimen de las actividades, de titularidad pública o privada, relacionadas en el anexo II que, no estando sometidas a autorización ambiental, tienen una moderada incidencia ambiental que exige su sometimiento a autorización previa.

El artículo 2.c), sobre fines de la Ley, señala que entre los mismos estaría limitar las exigencias de autorización a supuestos justificados de interés general, con arreglo a criterios de necesidad proporcionalidad y no discriminación:

Facilitar la actividad productiva y económica a través de la racionalización y simplificación de los procedimientos, la integración de trámites administrativos que suponen demoras temporales en los procedimientos y la regulación de cargas administrativas. Para alcanzar este fin la presente ley contempla las siguientes actuaciones:

*1.º Limitar las autorizaciones o licencias previas a los supuestos justificados por razones de **interés general**, conforme a criterios de **necesidad, proporcionalidad y no discriminación**, habida cuenta de los riesgos y peligros que para el medio ambiente se derivarían de la inexistencia de un control a priori.*

2.º Remitir al régimen de declaración responsable ambiental las actividades respecto de las que puede efectuarse un control a posteriori dada su escasa incidencia ambiental.

3.º Remitir a régimen de comunicación de actividades inocuas las actividades de nula incidencia ambiental.

La licencia ambiental se define como un acto autorizatorio de la actividad, en los siguientes términos (art. 4.12):

Licencia ambiental: la resolución escrita del órgano competente del municipio en el que se ubique la instalación a través de la cual se autoriza la explotación de la totalidad o parte de una instalación o establecimiento incluido en el anexo II de la presente ley. La licencia podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

El artículo 13 establece que “*las instalaciones y actividades incluidas en el ámbito de la ley se someten, según el mayor o menor grado de potencial incidencia sobre el medio ambiente*”, a los instrumentos de intervención ambiental que la Ley contempla, figurando entre ellos la licencia ambiental, la cual se exige “*para las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuran en el anexo II*” (artículo 13.1.a).

El régimen de la licencia ambiental está previsto en el título III de la norma. El artículo 52 se refiere a los fines de dicha licencia en estos términos:

a) Valorar las afecciones de las actividades sujetas a este instrumento sobre el medio ambiente en su conjunto, incluyendo todos los condicionamientos de carácter ambiental necesarios para la prevención y reducción en origen de las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, y la adecuada gestión de los recursos generados.

b) Integrar, junto a los aspectos estrictamente ambientales aquellos pronunciamientos de competencia municipal relativos a incendios, accesibilidad, seguridad y salud de las personas exigidos para el funcionamiento de la actividad por la normativa vigente en tales materias.

En consonancia con lo anterior, el anexo II contiene las actividades sujetas a licencia ambiental.

Por su parte, el anexo III se refiere a actividades sujetas, bien a declaración responsable previa al inicio de la actividad (en supuestos de escasa incidencia en el medio ambiente), o bien a comunicación de inicio (nula incidencia). Al respecto de las actividades sujetas a declaración responsable, el artículo 69 de la Ley valenciana contiene el requisito del plazo de un mes antes del inicio efectivo de la actividad que cuestiona la reclamante:

1. La presentación de la declaración responsable ambiental con la documentación indicada en el artículo anterior permitirá al interesado la apertura e inicio de la actividad transcurrido el plazo máximo de un mes desde dicha presentación.

Tal plazo permitiría al ayuntamiento verificar la documentación presentada y, en su caso, requerir la subsanación o realizar una visita de comprobación a la instalación.

2. Durante dicho plazo el ayuntamiento podrá verificar la documentación presentada y, en su caso, requerir su subsanación, así como efectuar visita de comprobación a la instalación.

3. Si con anterioridad al vencimiento de dicho plazo se efectuase comprobación por los servicios técnicos municipales levantándose acta de conformidad, la declaración responsable surtirá efectos desde dicha fecha.

4. Si de los resultados de la visita se detectasen deficiencias que no tengan carácter sustancial, se otorgará al interesado plazo para subsanar los defectos advertidos. Transcurrido el plazo otorgado, efectuará nueva visita de comprobación con el fin de verificar el cumplimiento de los requerimientos de subsanación indicados.

En caso de incumplimiento debidamente constatado, o en el supuesto de haberse detectado en la visita de comprobación deficiencias insubsanables, el ayuntamiento dictará resolución motivada de cese de la actividad, previa audiencia del interesado.

La falta de actuación del ayuntamiento en tal plazo de un mes permite al interesado iniciar la actividad, en su caso previa solicitud de un certificado:

5. *Transcurrido el plazo de un mes desde la presentación de la declaración responsable ambiental sin efectuarse visita de comprobación o, realizada ésta, sin oposición o reparo por parte del ayuntamiento, el interesado podrá proceder a la apertura e inicio de la actividad.*

6. *El interesado podrá solicitar el certificado de conformidad con la apertura. El ayuntamiento vendrá obligado a emitir el mismo en el plazo máximo de un mes.*

II.1.1.3) Reparto competencial en materia de medio ambiente

En el plano competencial, corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, “*sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*” (art. 149.1.23ª). Asimismo, las Comunidades Autónomas tienen atribuida “*La gestión en materia de protección del medio ambiente*” (art. 148.1.9ª).

El Tribunal Constitucional, 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 elevados².

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 comunidades autónomas.

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 puede referirse a los requisitos mínimos de los procedimientos.

II.1.2) Previsiones de la Ley 12/2012

El preámbulo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, señala que la misma se dictó, con carácter básico, como continuación a los esfuerzos de reducción de cargas y licencias contenidos en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, singularmente en favor de las PYME y las microempresas³.

² “... 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.

³ “No obstante, a pesar del impulso de reducción de cargas y licencias de estas reformas [Ley 25/2009 y Ley 2/2011] en el ámbito del comercio minorista, el marco normativo sigue siendo muy complejo y poco claro y sigue existiendo una enorme dispersión normativa y de procedimientos,

También a tenor de su preámbulo, una de las principales novedades de la Ley 12/2012 consistiría en la supresión de la exigencia de medios de intervención previa, incluidos los relativos a la protección del medio ambiente, con relación a instalaciones de pequeña dimensión⁴. Tras sucesivas modificaciones normativas (la última de ellas a través de la LGUM), el artículo 2 de la norma estableció dicha exención en instalaciones de menos de 750 metros cuadrados destinados a la prestación de determinados servicios incluidos en su anexo:

Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.

Entre tales actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley figuran las de la industria textil (agrupación 43 a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas), las cuales menciona la reclamante:

Agrupación 43. Industria textil.

Grupo 435. Fabricación de Géneros de punto.

Epígrafe 435.2. Fabricación de calcetería. [Este epígrafe comprende la fabricación de medias (excepto ortopédicas), calcetines y prendas similares de todas clases, para señora, caballero y niños].

Grupo 439. Otras industrias textiles.

Epígrafe 439.2. Fabricación de fieltros, tules, encajes, pasamanería, etc. (Este epígrafe comprende la fabricación de fieltro con ganchillo o a presión, tejidos afieltrados; tules, encajes, bordados mecánicos y artículos similares; fabricación de telas no tejidas; tubos, fieltros, cinturones y cinchas de materias textiles; cintas, lazos, trenzas y pasamanería, etc.).

II.2) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

La reclamación considera contrarias a la LGUM las siguientes cuestiones (que analizaremos por separado): **II.2.1)** Que ciertas actividades del anexo II de la Ley 6/2014 estén sujetas a licencia ambiental; **II.2.2)** Que, tras la declaración responsable de inicio de actividad con relación a ciertas actividades del anexo

especialmente gravosa para las PYMES en general y para las microempresas, en particular, que soportan un coste considerable en comparación con la dimensión de su actividad...”

⁴ “Mediante esta Ley se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la **protección del medio ambiente**, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable”.

III, deba transcurrir un mes hasta el inicio efectivo de tal actividad; y **II.2.3)** Que la Ley autonómica no se remita a la Ley 12/2012.

II.2.1) Sujeción de ciertas actividades del anexo II a autorización ambiental

Como se viene señalando, el reclamante denuncia la eventual vulneración de la LGUM por parte de la Ley valenciana sobre control ambiental en vista de que exige licencia ambiental a ciertas actividades sin justificar adecuadamente la necesidad y proporcionalidad de ello, ni justificar la improcedencia de otros medios menos restrictivos. Aunque la reclamación se refiere a “*una serie de actividades*” del anexo II de la Ley, el único sector que menciona expresamente es el textil. Así pues, a dicho sector se va a referir también este examen.

A tenor de la reclamación, la Ley valenciana, al exigir licencia para determinadas actividades sin justificación, habría vulnerado el artículo 5 de la LGUM, sobre necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades públicas:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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 ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En la medida en que se cuestiona un régimen de intervención previa, también podría entenderse vulnerado el artículo 17 de la LGUM:

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

*a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o **protección del medio ambiente** en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el **medio ambiente** y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan*

salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

*d) Cuando así lo disponga la **normativa de la Unión Europea** o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución [...]*

*2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una **declaración responsable** para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.*

*3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una **comunicación** cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.*

La Comunidad Autónoma de Valencia ha dictado la Ley 6/2014 en ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente. Como figura en el apartado correspondiente, las comunidades autónomas son competentes para desarrollar la normativa dictada por el Estado, con carácter básico, en transposición del Derecho Europeo, constituyendo dicha normativa básica estatal un mínimo susceptible de ser incrementado en sede autonómica. En vista de ello, Valencia ha optado por sujetar determinadas actividades a licencia ambiental, categoría intermedia entre la autorización ambiental integrada y la declaración responsable o mera comunicación.

En cuanto a la **necesidad** de esa intervención, la Ley valenciana justifica la licencia ambiental en la protección del medio ambiente. En particular, la Ley considera que las actividades sujetas a licencia tienen una afección moderada al medio ambiente (por contraposición a la afección grave que exigen autorización ambiental integrada o la escasa o nula afección que permite realizar la actividad previa declaración responsable o comunicación).

La exigencia de un medio de intervención, en este caso una licencia, para el ejercicio de las actividades previstas en el anexo II de la Ley podría estar justificada en razones de protección del medio ambiente (apartados a y b del artículo 17.1 de la LGUM). También podría considerarse justificada con base en el artículo 7.3 de la Ley 17/2009, el cual permite la exigencia de autorización a establecimientos físicos por razones de protección del medio ambiente, en la medida en que la autorización se refiera a servicios regulados en dicha Ley

17/2009⁵. Adicionalmente, la Directiva 2010/75/UE exige a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para que las actividades que tengan potenciales efectos negativos en el medio ambiente obtengan permiso, de ahí que la licencia ambiental podría también considerarse amparada en el artículo 17.1.d) de la LGUM (exigencias del derecho de la UE).

Sin perjuicio de ello, cabe plantearse si el régimen de licencia medioambiental cumple las exigencias de **proporcionalidad** de la LGUM. Al respecto, la reclamación se refiere a que el sometimiento a licencia de “ciertas actividades” del anexo II de la Ley no sería conforme con dicha LGUM, sin especificar de cuáles se trata más allá de la industria textil. Excedería del objeto de este informe analizar la proporcionalidad de todas y cada una de las categorías de actividades previstas en el anexo II de la Ley 6/2014, de la Comunidad Valenciana. En su lugar, se analizará la única que la reclamación refiere de manera expresa: la industria textil.

Con relación a esta última actividad, la reclamante compara la regulación de la Ley 6/2014 de la Comunidad Valenciana con otras autonómicas. Respecto de tal comparación entre normas autonómicas dictadas en ejercicio de competencias propias ya se ha pronunciado esta Comisión. Así, el Informe de 15 de octubre de 2014 (UM/046/14), sobre autorización ambiental integrada, se refirió a la disparidad de criterios autonómicos. El informe, con cita del anterior de 2 de junio de 2014 (UM/014/14), sobre clasificación hotelera, indicó que la falta de homogeneidad de requisitos en función de la autoridad autonómica de que se trate no constituye, per se, una infracción de la LGUM, sin perjuicio de que sea deseable la armonización por vía de las oportunas conferencias sectoriales, consideraciones extrapolables a este caso. Así pues, el examen del cumplimiento de la LGUM deberá hacerse para cada norma autonómica en concreto⁶.

Al respecto, el anexo II de dicha Ley autonómica sujeta a licencia ambiental las siguientes actividades de la industria textil:

7. Industria textil.

⁵ Art. 7.3: “a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones”.

⁶ El Informe de 2 de junio de 2014 (UM/014/14) señaló: [La reclamante] denuncia la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas... 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 de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM...” El informe añadió: “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”. Sin perjuicio de lo anterior, el informe se refirió a la estandarización de regulaciones a través de las conferencias sectoriales (artículo 12 LGUM).

7.1 Tratamiento previo (operaciones de lavado, blanqueo, mercerización) o para el tinte de fibras textiles o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento sea superior a 2 y hasta 10 toneladas diarias.

7.2 Fabricación de fibras y tejidos y/o confección a escala industrial.

7.3 Acabados textiles a escala industrial.

La Ley valenciana considera que tales actividades, cuyo volumen se sitúa entre las 2 y las 10 toneladas diarias, tienen una afección moderada sobre el medio ambiente. Por encima del límite de 10 toneladas, la afección sería grave, exigiéndose autorización ambiental integrada (anexo I)⁷. El legislador autonómico también ha considerado que constituye una afección moderada al medio ambiente, y exigen por ello licencia, la fabricación de fibras y tejidos y/o la confección, así como los acabados textiles, en ambos casos a escala industrial⁸. Lo anterior deberá tener en cuenta las consideraciones de la Ley 12/2012⁹.

Esta Comisión no puede concluir sobre la falta de proporcionalidad en la sujeción a licencia de las actividades correspondientes a la industria textil del anexo II de la Ley 6/2014. A tal efecto, resulta imprescindible que el punto de contacto de la autoridad competente incluya en su informe una valoración sobre la proporcionalidad de la sujeción de las mismas al régimen de licencia, así como sobre las razones por las cuales no sería aplicable a dichas actividades un régimen de comunicación o de declaración responsable. A los efectos de tal examen, esta Comisión considera aconsejable que en las memorias normativas de las disposiciones que aprueben las distintas autoridades competentes figuren consideraciones sobre la necesidad y proporcionalidad sobre los medios de intervención que dichas disposiciones puedan establecer.

II.2.2) Sobre transcurso de un mes previo al inicio de actividad

La reclamación considera que la exigencia del artículo 69 de la Ley autonómica de que transcurra un mes desde la declaración responsable hasta el inicio de actividad sería contraria a la LGUM al tratarse de una autorización encubierta. El citado artículo 69 señala:

⁷ Señala el anexo I. “7.1 Instalaciones para el tratamiento previo (operaciones de lavado, blanqueo, mercerización) o para el tinte de fibras textiles o productos textiles cuando la capacidad de tratamiento supere las 10 toneladas diarias”. Tal volumen superior a 10 toneladas figura también en la Ley 16/2002 y en la Directiva 1010/75/UE.

⁸ El término ‘escala industrial’ se emplea también por la Directiva 2010/75/UE y por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de transposición de la misma al ordenamiento español.

⁹ Tal como se señaló en el anterior apartado sobre la Ley 12/2012, y como se insistirá más adelante, dicha Ley excluye la licencia previa (incluidas las de tipo medioambiental) con relación a ciertas actividades textiles en establecimientos de menos de 750 metros cuadrados. Así pues, las actividades descritas no podrán someterse a licencia cuando cumplan los requisitos de la mencionada Ley 12/2012.

La presentación de la declaración responsable ambiental con la documentación indicada en el artículo anterior permitirá al interesado la apertura e inicio de la actividad transcurrido el plazo máximo de un mes desde dicha presentación.

Tal plazo tendría por objeto permitir al ayuntamiento verificar la documentación presentada y, en su caso, requerir la subsanación o realizar una visita de comprobación a la instalación¹⁰. Es decir, tal plazo facilitaría las funciones de supervisión y control del órgano competente. La inactividad del ayuntamiento en dicho plazo de un mes permite al interesado proceder a la apertura o iniciar la actividad sin más requisitos.

La declaración responsable se regula por la normativa básica del Estado en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992:

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio¹¹.

La mencionada Ley 30/1992 se refiere a los efectos de la presentación de la declaración responsable de este modo:

*3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la **legislación correspondiente** y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, **desde el día de su presentación**, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*

El mencionado Informe de 15 de octubre de 2014 (UM/046/14) señaló que algunas comunidades autónomas no solamente han desarrollado la parte sustantiva de la Ley 16/2002, sino también el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones ambientales¹². Sin perjuicio de ello, a tenor de la regulación básica de la Ley 30/1992, la declaración responsable surte efectos desde el día de su presentación, previsión que no sería modificable por la normativa de desarrollo autonómico.

¹⁰ “2. Durante dicho plazo el ayuntamiento podrá verificar la documentación presentada y, en su caso, requerir su subsanación, así como efectuar visita de comprobación a la instalación”.

¹¹ Tal definición se contiene en términos similares en el artículo 3.9 de la Ley 17/2009: “«Declaración responsable»: el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad”.

¹² El informe mencionaba, además del caso de Valencia, a las comunidades de Andalucía, Aragón, Cataluña y Murcia.

Además, la reclamación considera que la exigencia del transcurso del plazo máximo de un mes supone una autorización encubierta. A juicio de esta Comisión, en efecto, tal medida supone una barrera a la actividad que exigiría justificación¹³:

- De un lado, al régimen general de las declaraciones responsables se añade el requisito adicional consistente en que el operador no pueda iniciar la actividad inmediatamente después de presentar la misma. Tal restricción exige una justificación en razones de necesidad y de proporcionalidad en los términos de la LGUM.
- De otro lado, las facultades de supervisión de la autoridad competente se podrían adelantar al inicio efectivo de la actividad, lo que no es incoherente con el régimen de declaración responsable. Dicho medio de intervención agiliza el ejercicio de las actividades económicas al permitir al operador iniciar la actividad desde el momento de su presentación, desplazando a la Administración la carga del control a posteriori del ejercicio de esa actividad. Tales consideraciones sobre control a posteriori están implícitas en el artículo 5.c) de la Ley 17/2009, entre otras normas¹⁴.

En vista de ello, esta Comisión considera que la previsión de que el operador deba dejar transcurrir un mes antes del inicio de la actividad tras la presentación de una declaración responsable no es conforme con el principio de proporcionalidad previsto en la LGUM (art. 5), y más cuando ello se exige en instalaciones con escasos efectos en el medio ambiente (tales son las sujetas a declaración responsable). Asimismo, la medida puede no ajustarse al artículo 9 de la LGUM, según el cual las autoridades competentes deberán velar por el

¹³ Tal regulación se asemeja a un acto autorizatorio en la medida en que exige un cierto acto tácito de la Administración (la falta de actuación en el plazo de un mes). En tal sentido, el anexo de la LGUM define la “autorización, licencia o habilitación” como “*Cualquier acto expreso o **tácito** de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso de la actividad económica o su ejercicio*”. En términos parecidos figura en el artículo 3.7 de la Ley 17/2009 (“*cualquier acto expreso o **tácito** de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio*”).

¹⁴ Art. 5.c) citado: “*Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, **en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz**. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad*”. Asimismo, el artículo 5 de la Ley 12/2012 señala: “*La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación **a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial**, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso*”.

cumplimiento de las garantías y derechos previstos en la LGUM, tanto en las disposiciones que aprueben como en la regulación de licencias¹⁵.

II.2.3) Sobre la aplicación de la Ley 12/2012

Como se indicó antes, la Ley 12/2012 supuso la exención de autorización previa, incluidas aquellas relativas a la protección del medio ambiente, para ciertas actividades que se desarrollen en instalaciones de menos de 750 metros cuadrados¹⁶. De conformidad con el artículo 3.1 de esa Ley:

Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior [art. 2], no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.

En su lugar, tales actividades podrán sujetarse al régimen de declaración responsable o bien de comunicación previa (art. 4):

1. Las licencias previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre...

En particular, entre las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley figuran algunas propias de la industria textil:

Agrupación 43. Industria textil.

Grupo 435. Fabricación de Géneros de punto.

Epígrafe 435.2. Fabricación de calcetería. [Este epígrafe comprende la fabricación de medias (excepto ortopédicas), calcetines y prendas similares de todas clases, para señora, caballero y niños].

Grupo 439. Otras industrias textiles.

¹⁵ "Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, **necesidad y proporcionalidad** de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia". En particular, (apartado 2) en: "a) Las **disposiciones de carácter general** que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella", y "b) Las autorizaciones, **licencias** y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica".

¹⁶ Art. 2 "Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados".

Epígrafe 439.2. Fabricación de fieltros, tules, encajes, pasamanería, etc. (Este epígrafe comprende la fabricación de fieltro con ganchillo o a presión, tejidos afieltrados; tules, encajes, bordados mecánicos y artículos similares; fabricación de telas no tejidas; tubos, fieltros, cinturones y cinchas de materias textiles; cintas, lazos, trenzas y pasamanería, etc.).

En vista de ello, como ya se ha adelantado en un apartado anterior, las actividades descritas, cuando se realicen en instalaciones de menos de 750 metros cuadrados, no podrán sujetarse a licencia ambiental.

Las previsiones de la Ley 12/2012 tienen carácter básico y son de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la facultad de las comunidades autónomas de ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades (no así de reducir tales umbral y catálogo)¹⁷.

En definitiva, las actividades exentas de licencia a tenor de la Ley 12/2012 no podrán someterse a licencia administrativa en el territorio de la Comunidad Autónoma de Valencia, y ello con independencia de que la normativa valenciana no contenga una expresa remisión a la Ley 12/2012.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de esta Comisión:

1º.- En materia de prevención y control medioambiental corresponde al Estado dictar la legislación básica, tanto sustantiva como procedimental, mientras que las Comunidades Autónomas tienen atribuida la potestad de desarrollo legislativo de ambas materias, pudiendo ampliar la protección prevista en la normativa estatal.

2º.- Si bien la exigencia de un medio de intervención para ciertas actividades previstas en el anexo II de la Ley 6/2014 de la Comunidad Valenciana, en particular, en la industria textil, podría estar justificada en términos de necesidad, al responder a razones de protección del medio ambiente, corresponde a la autoridad competente proporcionar una justificación de la proporcionalidad de exigir licencia para tales actividades y, en particular, de los motivos por los que no sería suficiente el régimen de comunicación o de declaración responsable.

3º.- Esta Comisión considera cuestionable la exigencia de que un operador que haya presentado una declaración responsable para el inicio de la actividad deje transcurrir un plazo máximo de un mes antes del inicio de la misma, para facilitar el control de la administración. De un lado, tal regulación no se ajusta a la normativa básica estatal. De otro lado, supone una barrera injustificada al

¹⁷ Disposición final décima de la Ley 12/2012 (en redacción por la LGUM): “Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán **ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios**, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, así como determinar cualesquiera otros supuestos de **inexigibilidad de licencias**. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad”.

ejercicio de la actividad, y más en vista de que la afección al medio ambiente de tales actividades es escasa. Así, dicha medida impide el inicio inmediato de la actividad y permite anticipar al propio inicio de la actividad facultades de control de la Administración que procede ejercer ex post.

4º.- Las previsiones de la Ley 12/2012 sobre exención de determinadas actividades de requisitos autorizatorios constituyen normativa básica estatal, con independencia de que la Ley 6/2014, de la Comunidad Valenciana, no contenga una expresa remisión a la misma. En consecuencia, tales exenciones son de plena aplicación en todo el territorio del Estado.