

CONSEJO DE LA COMPETENCIA 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

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

D^a María del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda

Secretario del Consejo

D. José Félix Riscos Gómez

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 28 de junio de 2021, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 6 de abril de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) escrito de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante Ley 6/2007), en relación con el



FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 1/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía.

Mediante al citado oficio, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático ponía a disposición de la ACREA el texto del proyecto de Decreto (primer borrador), mediante un enlace en consigna, así como adjuntaba el Anexo I de la Resolución, de 19 de abril de 2016, del Consejo de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

2. Tras un primer análisis del texto normativo, la ACREA observó que, contrariamente a lo señalado por el Centro Directivo en el referido Anexo I, el proyecto de Decreto contenía aspectos que podrían incidir en la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas.

Sobre la base de lo anterior y de conformidad con el procedimiento establecido en la citada Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se consideró conveniente que el Centro Directivo proponente de la norma reformulase y volviera a remitir a la ACREA el Anexo I debidamente cumplimentado, así como que cumplimentara y remitiera el Anexo II, requiriéndose esta documentación mediante oficio del Director del Departamento de Promoción y Mejora de la Regulación Económica, de 19 de abril de 2021, quedándose en suspenso el plazo del que disponía este Consejo para la emisión del correspondiente Informe.

Sin embargo, aún a la presente fecha, no se ha recibido en la ACREA la contestación a dicha solicitud de información, considerándose pertinente proceder a la elaboración del correspondiente Informe, con los datos de los que se dispone.

3. Con fecha 31 de mayo de 2021, 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.

II. 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 CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 2/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto aprobar el Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía. Consta de un Artículo único, tres Disposiciones adicionales, seis Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales, con el contenido que se detalla a continuación:

- Artículo único. Aprobación del Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía.
- Disposición adicional primera, que establece que los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como sus establecimientos, a los que se hace referencia en el Reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto, son los definidos en el Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre.
- Disposición adicional segunda, que indica que los valores límite de transmisión y de inmisión establecidos en el Reglamento, tendrán la consideración de valores límite de emisión acústica.
- Disposición adicional tercera, que habilita a la persona titular de la Dirección General competente en materia de contaminación acústica para actualizar las normas técnicas.
- Disposición transitoria primera, que establece que las actividades que se hallen en funcionamiento o respecto de las que se haya iniciado el procedimiento para otorgar alguna de las autorizaciones administrativas correspondientes previstas en el artículo 18.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, deberán adaptarse a los requisitos de aislamiento que les sean de aplicación establecidos en el Reglamento en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor del mismo.
- Disposición transitoria segunda, sobre régimen transitorio de las actividades industriales existentes.
- Disposición transitoria tercera, relativa al régimen transitorio de las infraestructuras preexistentes de competencia autonómica o local.
- Disposición transitoria cuarta, en la cual se indica que hasta tanto se establezca la zonificación acústica de un término municipal, las áreas de sensibilidad acústica vendrán delimitadas por el uso característico de la zona y que a los efectos de la inspección de actividades a que se refiere

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 3/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el artículo 27 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, cuando el término municipal no cuente con zonificación acústica aprobada y, por tanto, se desconozca el área de sensibilidad acústica en la que se ubica la actividad, para la evaluación del resultado obtenido, siempre que existan viviendas que puedan resultar afectadas, se entenderá que el valor límite aplicable es el correspondiente al área de sensibilidad acústica tipo a.

- Disposición transitoria quinta, en la que se establece que la competencia atribuida en el artículo 44.1. del Reglamento a las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de contaminación acústica, reguladas por el 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, será de aplicación en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento. Hasta esa fecha esta competencia será ejercida por personal técnico competente, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento.
- Disposición transitoria sexta, en la que se regula que los requisitos establecidos en la instrucción técnica 6 del Reglamento, en relación con los limitadores-controladores acústicos, serán exigibles a partir de un año a contar desde la entrada en vigor del decreto.
- Disposición derogatoria única, en la que se indica que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto y específicamente:
 - a) 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.
 - b) La Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 29 de junio de 2004, por la que se regulan los técnicos acreditados y de la actuación subsidiaria de la Consejería en materia de contaminación acústica.
- Disposición final primera, que habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto, y modificar las instrucciones técnicas contenidas en el Reglamento.
- Disposición final segunda, relativa a su entrada en vigor.

Por su parte, el Reglamento que se aprueba mediante el presente proyecto de Decreto consta de 59 artículos organizados en cinco Títulos, nueve Instrucciones técnicas y un Anexo, con el siguiente contenido:

- El Título I contiene las Disposiciones Generales (artículos 1 a 6). Recoge el objeto y su ámbito de aplicación, definiciones, competencias, información a trasladar a la Consejería competente en materia de medio ambiente e información medioambiental, que tendrá carácter público.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 4/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- El Título II trata sobre la evaluación, gestión y mejora de calidad acústica (artículos 7 a 23), distribuyéndose en 3 Capítulos:
 - Capítulo I: zonificación acústica y zonas de servidumbre acústica (artículos 7 a 10)
 - Capítulo II: mapas de ruido y planes de acción (artículos 11 a 16)
 - Capítulo III: zonas acústicas especiales y reservas de sonido de origen natural (artículos 17 a 23)
- El Título III se dedica a la calidad acústica (artículos 24 a 36), compuesto por 5 Capítulos:
 - Capítulo I: objetivos de calidad acústica aplicables a áreas de sensibilidad acústica (artículos 24 y 25)
 - Capítulo II: objetivos de calidad acústica en el espacio interior de las edificaciones (artículos 26 y 27)
 - Capítulo III: límites admisibles de ruido y vibraciones (artículos 28 a 30)
 - Capítulo IV: aislamiento acústico (artículos 31 a 33)
 - Capítulo V: medición y valoración de ruido, vibraciones y aislamiento acústico y equipos de medición (artículos 34 a 36)
- El Título IV versa sobre la prevención acústica (artículos 37 a 44), distribuido en los siguientes 3 Capítulos:
 - Capítulo I: planes y programas con incidencia territorial (artículo 37)
 - Capítulo II: emisores acústicos (artículos 38 a 40)
 - Capítulo III¹: estudios acústicos y ensayos acústicos (artículos 41 a 44)
- El Título V sobre el control y disciplina acústica (artículos 45 a 59), conformado por los siguientes dos Capítulos:
 - Capítulo I: inspección, vigilancia y control (artículos 45 a 56)
 - Capítulo II: infracciones y sanciones (artículos 57 a 59)
- Por último, se establecen una serie de Instrucciones técnicas y un Anexo sobre normas técnicas de referencia.
 - Instrucción técnica 1. Índices acústicos
 - Instrucción técnica 2. Métodos y procedimientos de evaluación para los índices de ruido, aislamientos acústicos y para las vibraciones

¹ En el texto del proyecto de Decreto hay un error en la numeración de este capítulo, ya que se vuelve a enumerar como capítulo II.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 5/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Instrucción técnica 3. Contenidos mínimos de los estudios acústicos
- Instrucción técnica 4. Contenido de los informes de ensayos acústicos
- Instrucción técnica 5. Estudio del cumplimiento del documento básico DB-HR, protección frente al ruido del código técnico de la edificación
- Instrucción técnica 6. Limitadores-controladores acústicos
- Instrucción técnica 7. Control de la emisión de ruidos por vehículos de motor y ciclomotores
- Instrucción técnica 8. Metodología para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el interior de las edificaciones próximas a terrazas y veladores, previa al inicio de la actividad
- Instrucción técnica 9. Aplicación de la incertidumbre de la medida para la evaluación del Cumplimiento de los valores límite

IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, atendiendo a la materia particular regulada, se destaca la normativa más relevante para el asunto que es objeto del presente Informe.

IV.1. Normativa europea sobre contaminación acústica

La protección contra el ruido ambiental se configura como uno de los objetivos a los que debe tenderse dentro de la protección del medio ambiente y la salud, en el marco de la política comunitaria. En este contexto, se aprobó la *Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental* (Directiva sobre ruido ambiental), que constituye el principal instrumento de la Unión Europea para identificar los niveles de contaminación acústica y activar las medidas necesarias, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la UE. Con anterioridad a esta y ante la comprobación de que diariamente inciden sobre el ambiente múltiples focos de emisiones sonoras, se produjo un nuevo enfoque del ruido ambiental para considerarlo como un producto derivado de múltiples emisiones, que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica inadecuados desde el punto de vista ambiental y sanitario.

La Directiva 2002/49/CE tiene por objeto establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario, incluyendo los efectos nocivos y las molestias de la exposición al ruido ambiental. A tal fin, en la Directiva se contempla la aplicación progresiva de las siguientes medidas:

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 6/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- la determinación de la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros;
- la puesta a disposición de la población de información sobre el ruido ambiental y sus efectos;
- la adopción de planes de acción por los Estados miembros, tomando como base los resultados de los mapas de ruidos, con vistas a prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos en la salud humana y a mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea satisfactoria.

Asimismo, esta Directiva tiene por objeto sentar unas bases que permitan elaborar medidas comunitarias para reducir los ruidos emitidos por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles.

La Directiva se aplica al ruido ambiental al que estén expuestos los seres humanos en particular en zonas urbanizadas, en parques públicos u otras zonas tranquilas en una aglomeración, en zonas tranquilas en campo abierto, en las proximidades de centros escolares y en los alrededores de hospitales, y en otros edificios y lugares vulnerables al ruido. No se aplica al ruido producido por la propia persona expuesta, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el lugar de trabajo ni en el interior de medios de transporte, así como tampoco a los ruidos debidos a las actividades militares en zonas militares.

Conviene resaltar que en la Directiva 2002/49/CE se define el ruido ambiental como “*el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Directiva 96/71/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación*”.

Por último, conviene hacer referencia al programa de acción en materia de medio ambiente hasta 2020, «Vivir bien, dentro de los límites de nuestro planeta», en el que la UE se comprometió a reducir significativamente la contaminación acústica en la Unión, acercándose a los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud para 2020, y que exigiría, en particular, la aplicación de una política de ruido de la Unión actualizada en consonancia con los últimos conocimientos científicos para reducir el ruido en la fuente.

IV.2. Normativa estatal

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, con carácter de normativa básica², incorporó al ordenamiento jurídico español las previsiones de la citada Directiva, regulando la contaminación acústica con un alcance y un contenido más amplio que el de la propia Directiva, ya que, además de

² En los términos que establece en su disposición final primera.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 7/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



establecer los parámetros y las medidas para la evaluación y gestión del ruido ambiental, incluye el ruido y las vibraciones en el espacio interior de determinadas edificaciones. Asimismo, dota de mayor cohesión a la ordenación de la contaminación acústica a través del establecimiento de los instrumentos necesarios para la mejora de la calidad acústica de nuestro entorno.

Así, en la referida Ley, se define la contaminación acústica como “*la presencia en el ambiente de ruido o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que implique molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, incluso cuando su efecto sea perturbar el disfrute de los sonidos de origen natural, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente*”.

El *Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre*, desarrolla la mencionada Ley en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, el cual completó la transposición de la Directiva 2002/49/CE y precisó los conceptos de ruido ambiental y sus efectos sobre la población, junto a una serie de medidas necesarias para la consecución de los objetivos previstos, tales como la elaboración de los mapas estratégicos de ruido y los planes de acción o las obligaciones de suministro de información, teniendo también este Real Decreto carácter básico. Este Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, supuso un desarrollo parcial de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, ya que ésta abarca la contaminación acústica producida no solo por el ruido ambiental, sino también por las vibraciones y sus implicaciones en la salud, bienes materiales y medio ambiente, en tanto que el citado Real Decreto, solo comprende la contaminación acústica derivada del ruido ambiental y la prevención y corrección, en su caso, de sus efectos en la población.

Al objeto de completar el desarrollo de la citada Ley 37/2003, de 17 de noviembre, se aprobó el *Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre*, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, teniendo de la misma forma carácter básico. Así, en este Real Decreto 1367/2007, se definen índices de ruido y de vibraciones, sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población y su repercusión en el medio ambiente; se delimitan los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el artículo 10 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre; se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones; se regulan los emisores acústicos, fijándose valores límite de emisión o de inmisión así como los procedimientos y los métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

IV.3. Normativa autonómica

La *Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental* constituye el actual marco legal de referencia para el desarrollo de la calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En materia de contaminación acústica, esta ley establece una regulación que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, incluye una nueva definición de áreas de sensibilidad acústica, establece el fundamento legal para la elaboración de mapas de ruido y planes de acción, incorpora la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 8/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



posibilidad de declarar servidumbres acústicas y establece el régimen aplicable en aquellas áreas de sensibilidad acústica en las que no se cumplan los objetivos de calidad exigidos.

Además, se destaca el *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, en el cual se desarrollan los preceptos establecidos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, así como las novedades introducidas por el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, y Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. Este Decreto 6/2012 es objeto de derogación por el actual proyecto normativo.

Asimismo, cabe destacar la *Orden de 29 de junio 2004 por la que se regulan los técnicos acreditados y la actuación subsidiaria de la Consejería en materia de Contaminación Acústica*, que también va a ser objeto de derogación por el presente proyecto de Decreto.

Por otro lado, cabe citar las modificaciones realizadas en esta materia mediante el Decreto-ley 14/2020, de 26 de mayo, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19), el cual estableció las nuevas condiciones en materia de aislamiento acústico exigidas a las actividades contempladas en el Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura, Decreto-ley en el cual se delimitan los niveles mínimos de aislamiento acústico exigibles, para así facilitar, con garantías, el desarrollo de dichas actividades sin menoscabo del derecho al descanso de la ciudadanía y se establecen las condiciones de uso de los equipos limitadores-controladores, actualizando los procedimientos de medición de la instrucción técnica 2.

Adicionalmente, el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), aprobó la metodología de evaluación previa al inicio de la actividad del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el interior de las edificaciones próximas a establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento provistos de terrazas y veladores, que se incluye en la instrucción técnica 8 del nuevo Reglamento.

Por último, y en relación con la regulación de las entidades colaboradoras, es preciso hacer referencia al *Decreto 334/2012, de 17 de julio, el cual regula las entidades colaboradoras de la Consejería con competencia en materia de medio ambiente en el ámbito de la calidad ambiental*, contempladas en el artículo 129 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo los requisitos, funciones y obligaciones que afectan a dichas Entidades.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 9/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



IV.4. Normativa en materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- 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 (en adelante, LDC)
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios)
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas)
- 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 (en adelante, Ley Ómnibus)
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015)
- 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)

V. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

V.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De esta forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ACREA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Todo ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 10/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



acceso y ejercicio de los operadores económicos. Así, el artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa que:

“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

Además, cabe destacar que para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” dispone que:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

Por otro lado, en lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, enuncia los “Principios de buena regulación” y determina que:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia...”.

En la misma línea, el Decreto 622/2019, en los apartados 2 y 3 de su artículo 7, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de buena regulación.

En este contexto, se realiza el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados anteriormente, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

Así, con carácter preliminar es preciso advertir que este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas al ámbito medioambiental y preservación acústica. En concreto, y en relación con el texto normativo objeto de informe, es importante mencionar que ya se informó el proyecto normativo del actual Decreto 6/2012 que aprueba el Reglamento de Protección contra la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 11/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Contaminación Acústica en Andalucía³, que será derogado por el proyecto de Decreto que está siendo objeto del presente informe, así como el 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 Andalucía⁴.

Como ya se puso de manifiesto por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual CCA) en el mencionado informe, y centrándonos en el proyecto normativo objeto de informe, hay que partir de la premisa de que el ejercicio de una actividad económica puede conllevar la aparición de externalidades negativas, como en este supuesto es la contaminación acústica, la cual puede ser causante de molestias, tener impacto sobre el medio ambiente y afectar a la salud. Así, las consecuencias que tiene la contaminación acústica en el bienestar social han llevado a las distintas Administraciones, como se puede ver en el apartado de contexto normativo de aplicación, a tomar diversas medidas al objeto de su mitigación, como son por ejemplo la creación de mapas de ruido, el establecimiento de objetivos, la elaboración de planes de acción, el establecimiento de medidas preventivas y la mejora de la información existente.

Así, este proyecto de Decreto tiene por objeto la salvaguarda de intereses generales, como son la protección de la salud y del medio ambiente, estableciéndose para ello actuaciones para la evaluación, gestión y mejora de calidad acústica, para la medición y la prevención, así como de objetivos a cumplir. En este sentido, la protección de estos objetivos de interés general puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, siendo necesaria la conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la competencia. En este sentido, es preciso que la introducción de una restricción a la competencia quede justificada atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses y, si ésta estuviera justificada, a la proporcionalidad respecto al efecto que persigue. A continuación se realizarán observaciones particulares sobre el texto del proyecto de Decreto.

V.2. Observaciones particulares

V.2.1. Sobre la incidencia del proyecto de Decreto en las actividades económicas, en la competencia efectiva y en la unidad de mercado

A lo largo del contenido del proyecto de Decreto se establecen distintas disposiciones que tienen por objeto limitar el acceso a la actividad económica y su ejercicio, así como establecer requisitos para su desarrollo, recogiendo en el texto medidas que podrían suponer obstáculos para la entrada al mercado y al libre ejercicio de actividades económicas, limitándose el ejercicio de la actividad económica en determinadas zonas geográficas.

En concreto, en relación con la limitación al acceso y al ejercicio de la actividad económica, se puede destacar el artículo 18, en el cual se establece que en las zonas de protección acústica especial, se

³ http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_13-10.pdf

⁴ http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_18-11.pdf

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 12/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



deberán elaborar planes zonales específicos, estableciéndose en su apartado 3.5º.c) que en el caso de que las actividades económicas sean el origen de las perturbaciones, el plan podrá incluir, medidas tales como:

- 1º. No autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes.
- 2º. Favorecer la apertura de actividades menos contaminantes acústicamente que las existentes.
- 3º. Cualquier otra que se estime oportuno adoptar. En todos los casos, deberán indicar las personas o entidades responsables de la adopción de las medidas.

Por otro lado, en el artículo 20 se establece que las zonas acústicamente saturadas quedarán sometidas a planes zonales específicos que podrían contemplar, entre otras, una o varias de las siguientes medidas:

- a) Prohibición o limitación horaria de colocar mesas y sillas en la vía pública, así como suspensión temporal de las licencias o medios de intervención administrativa en la actividad para su instalación en la vía pública.
- b) Establecimiento de restricciones para el tráfico rodado en las vías de competencia municipal.
- c) Establecimiento de límites de inmisión más restrictivos que los de carácter general, exigiendo a las personas titulares de las actividades las medidas correctoras complementarias.
- d) Para aquellas actividades generadoras de ruido en horario nocturno, suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de apertura, así como de modificación o ampliación, salvo que lleven aparejadas disminuciones de los valores de inmisión.
- e) Limitación del régimen de horarios de acuerdo con la normativa vigente en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Andalucía.

Además, en el artículo 22, en el que se regula el procedimiento para la declaración de zonas acústicas especiales y plazo de vigencia, en su apartado 4, se establece que, en el acuerdo de inicio de procedimiento para la declaración de una zona acústica especial, la Administración competente podrá acordar no autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de actividades que incrementen los valores de los índices de inmisión existentes.

De esta forma, esta 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.

Otra medida que puede afectar a la competencia, limitando la oferta, con efectos en este caso al mercado de la construcción, es la contemplada en el artículo 33, en el cual se recoge que, de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 13/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, no se podrán conceder nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales, si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas de sensibilidad acústica, salvo que vayan a ubicarse:

- a) En zonas de protección acústica especial
- b) En zonas de situación acústica especial
- c) En zonas acústicamente saturadas

En estos supuestos, únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables. Los Ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior.

Asimismo, en relación con los requisitos que deben cumplir los operadores económicos, es de destacar que el artículo 27.3 establece que en lo referente al sistema de verificación acústica de las edificaciones, para la obtención de la licencia de primera ocupación de los edificios o bien para posteriores licencias de ocupación, siempre y cuando sean consecuencia de obras que requieran proyecto técnico de edificación conforme a lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se exigirá el cumplimiento de lo establecido en el Código Técnico de la Edificación, previsto en la mencionada ley, mediante informe de ensayo ajustado a las normas establecidas en la instrucción técnica 5 y realizado por las entidades que establezca la normativa que le sea de aplicación.

Del mismo modo en el Capítulo III del Título III se establecen los límites admisibles de ruido y vibraciones aplicables a las actividades, maquinarias y equipos, y en el Capítulo IV se regulan las condiciones de aislamiento acústico para actividades y edificaciones.

Por otro lado, en el Capítulo II del Título IV se indican los límites máximos admisibles de emisión de ruidos por vehículos de motor, ciclomotores y maquinarias (artículo 39) y las fuentes sonoras en la vía pública (artículo 40), y en el Capítulo II se establecen las exigencias y contenidos mínimos de los estudios y ensayos acústicos.

También debe ser mencionada la regulación realizada en relación con la instalación de equipos limitadores-controladores y registradores acústicos, establecida en el artículo 47, así como las certificaciones en materia de calidad y prevención acústica, reguladas en el artículo 48, que deberán presentarse con carácter previo, y como requisito para la obtención, en su caso, de las autorizaciones que habiliten para llevar a cabo la correspondiente actividad, pudiéndose presentarse, de manera justificada, con posterioridad a la puesta en marcha, si así fuera necesario para comprobar el cumplimiento de las normas de calidad y prevención acústica.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 14/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Además, es necesario resaltar que a lo largo del proyecto de Decreto, se definen instrumentos que, cuando se aprueben, podrían afectar al acceso a la actividad económica y su ejercicio, pero que no contienen en el texto del proyecto de Decreto ningún elemento significativo que pueda suponer una restricción a la competencia o una limitación o barrera a la unidad de mercado, en la medida en que en el proyecto de Decreto se establecen directrices que serán concretadas en posteriores actuaciones, como son los planes de acción definidos en el artículo 15 y los planes específicos de medidas de los que podrá ir acompañada la declaración de una reserva de sonido de origen natural, artículo 23.8.

En este sentido cabe decir que el establecimiento de límites y requisitos a operadores económicos debe contextualizarse en el marco del artículo 5 de la LGUM, en el cual se indica que 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 la LGUM 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. Además, cualquier límite o requisito establecido, 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.

De esta forma, particularizando en el conjunto de límites y requisitos que se establecen en el proyecto de Decreto, se puede concluir que éstos encontrarían su justificación en la salvaguarda de la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano, tal y como se indica en el preámbulo del proyecto de Decreto, por lo que de forma general el establecimiento de estos requisitos y limitaciones estaría justificado, pudiéndose considerar necesarios y proporcionados.

Sin embargo, debe señalarse que el órgano proponente de la norma debe motivar la necesidad y proporcionalidad de cada requisito y limitación, de forma individual y no de forma global para el conjunto de todos ellos, en la salvaguarda de los intereses generales invocados, estos es la salud pública y el medio ambiente, no existiendo otro menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. De esta forma, se hace necesario revisar por el órgano proponente de la norma el cumplimiento de los principios establecidos en la LGUM, particularmente la adecuada instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad, en aquellos requisitos y limitaciones que no se encuentran previstos previamente en una norma con rango de Ley o en la normativa básica estatal.

Del mismo modo, dado que las medidas que afectan a la actividad económica que se pueden incluir en los distintos planes zonales específicos de las zonas acústicamente especiales, así como en los acuerdos de inicio de los procedimientos para la declaración de una zona acústica especial, tienen carácter potestativo, es decir que se puede elegir entre distintas tipologías de medidas a aplicar, cuando se elaboren los referidos planes zonales o se lleven a cabo los distintos acuerdos de inicio, se deben seleccionar aquellas medidas que, para cada caso en concreto, cumplan los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 15/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



V.2.2. Sobre el régimen transitorio

Se valora positivamente la existencia de disposiciones que tienen por objeto no establecer distinciones innecesarias, injustificadas o discriminatorias entre las actividades ya existentes y las nuevas, otorgándose un tratamiento homogéneo, acorde con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, al funcionamiento del mercado.

Así, la Disposición transitoria primera establece el régimen transitorio para el cumplimiento de los requisitos de aislamiento para las actividades existentes, la Disposición transitoria segunda establece el régimen transitorio para las actividades industriales y la Disposición transitoria tercera regula el régimen transitorio para las infraestructuras.

Desde esta forma, el proyecto normativo intenta realizar una aproximación del régimen aplicable a las actividades existentes a los requerimientos establecidos por el Reglamento objeto de informe, evitando las indeseables diferenciaciones entre actividades, las cuales no estarían suficientemente justificadas si se basaran única y exclusivamente en el hecho de tratarse de actividades ya constituidas o incursas en la tramitación de las autorizaciones exigibles, máxime cuando el fin que se persigue con este proyecto normativo es el control y la reducción de los niveles de ruido.

V.2.3. Sobre el personal técnico competente

En el artículo 3.a) se define la figura del técnico competente estableciéndose que es la persona que posea titulaciones académicas o experiencia profesional suficiente, habilitantes para la realización de estudios y ensayos acústicos, así como para expedir certificaciones de cumplimiento de las normas de calidad y prevención acústicas. Se considera experiencia trabajar en el campo de la contaminación acústica por espacio superior a cinco años y haber realizado un mínimo de veinte estudios y ensayos.

A este respecto, la definición dada a la figura de técnico competente debe ponerse en el contexto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5ª, del 12 de julio de 2010 (recurso de casación 2226/2008), en el que en su fundamento de derecho tercero se indica que *“(...) el pronunciamiento anulatorio que hace la Sala de instancia se fundamenta en la consideración de que, más allá de la cualificación técnica implícita en la titulación académica, la reglamentación impugnada subordina la intervención de los técnicos titulados al cumplimiento de unos requisitos adicionales –aquéllos que dan acceso a la condición de “técnico acreditado”- cuya exigencia carece de respaldo legal y supone un intervencionismo administrativo injustificado. Pues bien, siendo esa la ratio decidendi de la sentencia, el planteamiento de la Sala de instancia nos parece enteramente acertado.”*

Por otro lado, en relación con la consideración de lo que se entiende por experiencia, ésta se da por adquirida en el caso de trabajar durante más de cinco años en el campo de la contaminación acústica y haber realizado un mínimo de veinte estudios y ensayos.

En relación con esto, se debe poner de relieve el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 16/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, destacándose al respecto el artículo 19.1, el cual regula el certificado de competencia, siendo éste aquél expedido por la autoridad competente de un Estado miembro de origen, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado, que sanciona bien una formación que no forme parte de un título o certificado, bien un examen específico sin formación previa, o bien el ejercicio de una profesión a tiempo completo durante tres años consecutivos o durante un periodo equivalente a tiempo parcial en el transcurso de los últimos diez años, o bien la adquisición de una formación general correspondiente a un nivel de enseñanza primaria o secundaria que acredite la posesión de conocimientos generales.

De esta forma y en el marco del artículo 5 de la LGUM, los requisitos establecidos para la experiencia podrían considerarse desproporcionados, debiendo el órgano proponente de la norma motivar de forma específica que estos requisitos establecidos son proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada y siendo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, por ejemplo, como se ha subrayado anteriormente, que la experiencia se considere conseguida con tres años de profesión ininterrumpida en el campo de la contaminación acústica.

V.2.4. Sobre la reserva de la actividad en los ensayos acústicos

En el artículo 44.1 del proyecto de Decreto se establece que serán competentes para la realización de ensayos acústicos relativos a las actuaciones sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada según el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de contaminación acústica, reguladas por el 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.

Sin embargo, se hace notar que en el vigente Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, se establece que serán competentes para la realización de ensayos acústicos relativos a las actuaciones sometidas a autorización ambiental unificada o a autorización ambiental integrada según el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, el personal técnico competente, por lo cual con la aprobación del actual proyecto de Decreto, se pretende sustituir la figura que es competente actualmente para la realización de los ensayos acústicos, los técnicos competentes, por las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de contaminación acústica.

Además, cabe señalar que la Disposición transitoria quinta establece que la competencia atribuida en el artículo 44.1 a las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de contaminación acústica, reguladas por el 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, será de aplicación en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento. Hasta esa fecha esta

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 17/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencia será ejercida por personal técnico competente, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento.

Por otro lado, en relación con los proyectos de actividades e instalaciones productoras de ruido y vibraciones que generen niveles de presión sonora iguales o superiores a 70 dBA⁵, así como sus modificaciones y ampliaciones posteriores con incidencia en la contaminación acústica, requerirán para su autorización, licencia o medio de intervención administrativa en la actividad que corresponda, la presentación de un estudio acústico el cual sí que puede ser realizado por un técnico competente (artículo 41). Sin embargo, tal y como señalan los artículos 44.1 y 44.2.a), los ensayos acústicos programados que se establezcan en el estudio acústico, así como los exigidos por sus modificaciones deben ser realizados por entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, lo cual podría implicar un incremento en el coste de estos estudios al poder ser necesaria la participación de dos figuras distintas, al menos que sea realizado en su conjunto por un técnico competente de una entidad colaboradora, lo que haría de facto que los técnicos competentes deban darse todos de alta como entidades colaboradoras.

Por otro lado, existen otros tipos de actuaciones que se establecen a lo largo del proyecto de Decreto que sí pueden ser llevadas a cabo por los técnicos competentes, lo que pone de manifiesto sus capacidades:

- La certificación en materia de calidad y prevención acústica establecida en el artículo 48 sí que puede ser expedida tanto por personal técnico competente como por una entidad colaboradora en materia de calidad ambiental en el ámbito de la contaminación acústica, en los casos de actividades sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada.
- Asimismo, previo al inicio de las actividades en las que sea obligatorio la instalación de un limitador-controlador, la persona titular de la actividad deberá presentar un informe de instalación, emitido por personal técnico competente (artículo 48).
- Adicionalmente, el ejercicio de las funciones de inspección ambiental en materia de contaminación acústica se llevará a cabo por el personal funcionario de las Administraciones Públicas competentes que podrá contar con la colaboración del personal técnico o de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el ámbito de contaminación acústica, para la realización de las actuaciones técnicas a que haya lugar (artículo 49).

Además, se hace notar que en la propia definición que se realiza en el artículo 3.a) sobre el personal técnico competente, se establece que son personas que poseen titulaciones académicas o experiencia

⁵ El decibelio ponderado dBA es la unidad de nivel del ruido en la que se han filtrado las altas y bajas frecuencias, menos perceptibles para el oído humano que alcanza un máximo en las medias frecuencias. El motivo es ajustar esta unidad más adecuadamente a la percepción que tenemos del sonido. Esta unidad es útil porque refleja más fielmente nuestra percepción real del ruido.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 18/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



profesional suficiente habilitantes para la realización de estudios y ensayos acústicos, así como para expedir certificaciones de cumplimiento de las normas de calidad y prevención acústicas.

De esta forma, la reserva de actividad que se establece en el artículo 44.1 a favor de las entidades colaboradoras en detrimento de los técnicos competentes podría no estar justificada, entendiéndose que puede ser desproporcionada en los términos establecidos en el artículo 5 de la LGUM, teniendo en cuenta las capacidades en el ámbito de la contaminación acústica de los técnicos competentes, que actualmente son los encargados de realizar los ensayos acústicos y que de forma transitoria continuarán realizándolos.

Además, se estarían añadiendo requisitos nuevos más exigentes para la realización de los estudios acústicos, ya que para la realización de éstos no valdría ya únicamente estar en posesión de la titulación o experiencia necesaria, debiendo ahora cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 del 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, sin que exista una Ley que le dé sustento, no encontrándose regulación al respecto ni en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, ni en la normativa básica estatal.

De esta forma se podría estar limitando a los profesionales el libre ejercicio de sus funciones a través de una disposición reglamentaria, sin soporte legal y sin encontrarse justificación, debiéndose tener en cuenta el artículo 36 de la Constitución Española, en el que se establece que la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Así, teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo recomienda que se incluya en el artículo 44.1 al personal técnico competente establecido en el artículo 3, como competente para la realización de ensayos acústicos.

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

DICTAMEN

PRIMERO.- En relación con los artículos 18, 20, 22, 33, 27.3, 47, 48, Capítulo III del Título III y el Capítulo II del Título IV del proyecto de Decreto, que tienen por objeto limitar el acceso a la actividad económica y su ejercicio, así como establecer requisitos para su desarrollo en determinadas zonas geográficas, este Consejo estima que podrían provocar 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

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 19/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la presión para competir disminuye, aumentando las posibilidades de llevar a cabo prácticas que perjudiquen a la competencia.

SEGUNDO.- Además, es necesario resaltar que a lo largo del proyecto de Decreto se definen instrumentos que cuando se aprueben podrían afectar al acceso a la actividad económica y su ejercicio, pero que no contienen en el texto del proyecto de Decreto ningún elemento significativo que pueda suponer una restricción a la competencia o una limitación o barrera a la unidad de mercado, en la medida en que en el proyecto de Decreto se establecen directrices que serán concretadas en posteriores actuaciones, como son los planes de acción definidos en el artículo 15 y los planes específicos de medidas de los que podrá ir acompañado la declaración de una reserva de sonido de origen natural, artículo 23.8.

En este sentido, el establecimiento de límites y requisitos a operadores económicos debe contextualizarse en el marco del artículo 5 de la LGUM, en el cual se indica que 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 la LGUM 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. Además, cualquier límite o requisito establecido, 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.

De esta forma, particularizando en el conjunto de límites y requisitos que se establecen en el proyecto de Decreto, se puede concluir que éstos encontrarían su justificación en la salvaguarda de la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano, tal y como se indica en el preámbulo del proyecto de Decreto. Sin embargo, este Consejo recomienda al órgano proponente de la norma que motive la necesidad y proporcionalidad de cada requisito y limitación, de forma individual y no de forma global para el conjunto de todos ellos, en la salvaguarda de los intereses generales invocados. De esta forma, se hace necesario revisar por el órgano proponente de la norma el cumplimiento de los principios establecidos en la LGUM, particularmente la adecuada instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad, en aquellos requisitos y limitaciones que no se encuentran previstos previamente en una norma con rango de Ley o en la normativa básica estatal.

TERCERO.- Este Consejo valora positivamente la existencia de las Disposiciones Transitorias que tienen por objeto no establecer distinciones innecesarias, injustificadas o discriminatorias entre las actividades ya existentes y las nuevas, otorgándose un tratamiento homogéneo, acorde con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, al funcionamiento del mercado.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 20/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Desde esta forma, el proyecto normativo intenta realizar una aproximación del régimen aplicable a las actividades existentes a los requerimientos establecidos por el Reglamento objeto de informe, evitando las indeseables diferenciaciones entre actividades, las cuales no estarían suficientemente justificadas si se basaran única y exclusivamente en el hecho de tratarse de actividades ya constituidas o incursas en la tramitación de las autorizaciones exigibles, máxime cuando el fin que se persigue con este proyecto normativo es el control y la reducción de los niveles de ruido.

CUARTO.- El artículo 3.a) define la figura del técnico competente, estableciéndose que es la persona que posea titulaciones académicas o experiencia profesional suficiente, habilitantes para la realización de estudios y ensayos acústicos, así como para expedir certificaciones de cumplimiento de las normas de calidad y prevención acústicas. Se considera experiencia trabajar en el campo de la contaminación acústica por espacio superior a cinco años y haber realizado un mínimo de veinte estudios y ensayos.

A este respecto, la definición dada a la figura de técnico competente debe ponerse en el contexto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5ª, del 12 de julio de 2010 (recurso de casación 2226/2008), en su fundamento de derecho tercero, y lo regulado en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales. En consecuencia, este Consejo entiende que en el marco del artículo 5 de la LGUM, los requisitos establecidos para la experiencia podrían considerarse desproporcionados, debiendo el órgano proponente de la norma motivar que estos requisitos son proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada y siendo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, como sería que la experiencia se considere conseguida con tres años de profesión ininterrumpida en el campo de la contaminación acústica.

QUINTO.- En cuanto a la reserva de actividad regulada en el artículo 44.1 del proyecto de Decreto, a favor de las entidades colaboradoras en detrimento de los técnicos competentes, podría no estar justificada, entendiéndose que puede ser desproporcionada en los términos establecidos en el artículo 5 de la LGUM, teniendo en cuenta las capacidades en el ámbito de la contaminación acústica de los técnicos competentes, que actualmente son los encargados de realizar los ensayos acústicos y que de forma transitoria continuarán realizándolos.

Además, se estarían añadiendo requisitos nuevos más exigentes para la realización de los estudios acústicos, ya que para la realización de éstos no valdría ya únicamente estar en posesión de la titulación o experiencia necesaria, debiendo ahora cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 del 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, sin que exista una Ley que le dé sustento, no

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 21/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



encontrándose regulación al respecto ni en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, ni en la normativa básica estatal.

De esta forma se podría estar limitando a los profesionales el libre ejercicio de sus funciones, a través de una disposición reglamentaria, sin soporte legal y sin encontrarse justificación, debiéndose tener en cuenta el artículo 36 de la Constitución Española, en el que se establece que la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Así, teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo recomienda que se incluya en el artículo 44.1 al personal técnico competente establecido en el artículo 3, como competente para la realización de ensayos acústicos.

SSEXTO.- Este Consejo da por reproducidas todas la recomendaciones realizadas en el cuerpo del presente informe que fundamentan la necesidad de revisión de la norma, bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación, intervención mínima e interés general, con vistas a introducir medidas menos restrictivas en el mercado y la libre competencia, junto con la aplicación general del control administrativo *ex post* de la actividad económica, conforme exige la Directiva de Servicios y sus Leyes de transposición, así como la vigente LGUM.

SSEXTIMO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen, apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 22/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

José Félix Riscos Gómez
LA SECRETARÍA DEL CONSEJO
EL DIRECTOR DEL DPTO. DE PROMOCIÓN
DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA
REGULACIÓN ECONÓMICA
P.A. (Art. 13.2 Ley 6/2007, de 26 de junio, de
Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía)

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	01/07/2021	PÁGINA 23/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	FELIX RISCOS GOMEZ		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	