

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

### INFORME N 16/2024, SOBRE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO PARA LA PRESERVACIÓN DE LA CALIDAD ACÚSTICA EN ANDALUCÍA

#### Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del art. 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 15 de noviembre de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 10 de septiembre de 2024, tuvo entrada en el registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA), oficio de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, por el que se solicita informe sobre la nueva redacción propuesta para la Disposición transitoria primera del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía (versión Cuarto Borrador, septiembre de 2024).

En el escrito de solicitud, el órgano proponente explica que, durante el proceso de elaboración de dicha norma, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía ha emitido Informe (sobre la versión del proyecto “tercer borrador”), en el que advierte de la necesidad de someter de nuevo a informe de la Agencia de la



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/20	



Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía la modificación introducida en la Disposición Transitoria primera del proyecto de Decreto.

La petición de informe viene acompañada de la siguiente documentación:

- Informe de Gabinete Jurídico, de 31 de julio de 2024, sobre proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía.
- Informe del Servicio de Calidad del Aire sobre el pronunciamiento de Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en relación con la Disposición transitoria primera y su incidencia en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.
- Texto del proyecto de Decreto adaptado al Informe de Gabinete Jurídico. Este texto puede estar sujeto a ajustes sobre consideraciones de aspectos técnicos que no afectan a asuntos relacionados con la competencia efectiva o unidad de mercado. En cualquier caso, si así fuera se sometería de nuevo a su consideración.

La Consejería demanda un pronunciamiento específico sobre los efectos en la competencia de la nueva redacción de la Disposición transitoria primera, tras la recomendación efectuada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en su Informe de 31 de julio de 2024.

Asimismo, pone de manifiesto que el proyecto de Decreto ha sido modificado en otros artículos en el curso de su tramitación. No obstante, considera que dichos cambios no son relevantes a los efectos de las consideraciones realizadas por este Consejo en la versión del texto normativo objeto del Informe N 6/2021.

La ACREA ha corroborado que las modificaciones operadas en tales preceptos no son trascendentes; aunque sí advierte una posible incidencia en competencia en los contenidos de la Disposición transitoria objeto del presente análisis.

2. Con fecha 9 de octubre de 2024, 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 Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE), en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/20	



### III. BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO NORMATIVO Y DATOS RELEVANTES SOBRE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Como cuestión preliminar, cabe efectuar una serie de consideraciones generales en torno a la normativa sectorial aplicable y sobre algunos datos que se consideran relevantes respecto a la contaminación acústica.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define como ruido cualquier sonido superior a 65 decibelios (dB) y establece que éste se vuelve dañino si supera los 75 dB y doloroso a partir de los 120 dB. En consecuencia, recomienda no superar los 65 dB durante el día, e indica que para que el sueño sea reparador el ruido ambiente nocturno no debe exceder los 30 dB.

La contaminación acústica en los municipios tiene múltiples fuentes, incluyendo el tráfico vehicular, las obras de construcción o las actividades productivas de diversa índole, como industrias, talleres o negocios de hostelería. Estos niveles de ruido pueden tener impactos significativos en la salud de las personas.

En la Unión Europea (UE), la protección contra el ruido ambiental constituye uno de los objetivos de la protección del medio ambiente y la salud en el marco de la política comunitaria. Para favorecerlo, 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, que constituye el principal instrumento de la UE para identificar los niveles de contaminación acústica y activar las medidas necesarias en los Estados miembros y a nivel comunitario.

Esta norma europea 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”.

Antes de esta Directiva, la reglamentación comunitaria se había centrado en las fuentes del ruido. Sin embargo, la comprobación del impacto diario de una multiplicidad de emisiones sonoras sobre el ambiente obligó a adoptar un nuevo enfoque sobre el ruido ambiental, para considerarlo como un producto derivado de múltiples emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica inadecuados, desde los puntos de vista ambiental y sanitario.

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

- 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.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/20	



- La adopción de planes de acción por los Estados miembros, tomando como base los resultados de los mapas de ruidos, para 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.

Esta norma de la UE se aplica, entre otros, al ruido ambiental al que estén expuestos los seres humanos en zonas urbanizadas, parques públicos, campo abierto u otras zonas tranquilas. También al que sufran en las proximidades de centros escolares, los alrededores de hospitales u otros edificios y lugares vulnerables al ruido. No se aplica al ruido producido por la propia persona expuesta a las actividades domésticas, los lugares de trabajo o el interior de los medios de transporte. Tampoco a los ruidos ocasionados por las actividades militares en las así zonas definidas.

En el plano estatal, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, con carácter de normativa básica<sup>1</sup>, incorporó al ordenamiento jurídico español las previsiones de la Directiva 2002/49/CE, regulando la contaminación acústica con un alcance y un contenido más amplio que el de la propia Directiva, ya que, además de 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. Establece, además, los instrumentos necesarios para la mejora de la calidad acústica de nuestro entorno.

La Ley 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, dictado en desarrollo de la Ley 37/2003 en los contenidos relacionados con la evaluación y gestión del ruido ambiental, precisó los conceptos de ruido ambiental y sus efectos sobre la población.

Además, reguló una serie de medidas para la consecución de los objetivos previstos, tales como la elaboración de los mapas estratégicos de ruido y los planes de acción para prevenir y reducir el ruido ambiental o las obligaciones de información a la población sobre el ruido y sus efectos.

Al objeto de completar el desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, se aprobó también el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

Este define los índices de ruido y de vibraciones, sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población y su repercusión en el medio ambiente. Además, se delimitan los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el artículo 10 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, y se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones.

Este Reglamento, igualmente con un carácter básico, regula los emisores acústicos y fija los valores límite de emisión o de inmisión, así como los procedimientos y los métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, Ley GICA) constituye el marco legal de referencia para el desarrollo de la calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>1</sup> En los términos que establece en su Disposición final primera.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/20	



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 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.

Adicionalmente, se aprobó 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. Este Reglamento desarrolla los mandatos de la Ley 7/2007, de 9 de julio, así como las novedades introducidas por el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, y el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. El citado Decreto 6/2012 será derogado por el proyecto normativo objeto del Informe N 6/2021 emitido por este CCA.

Por otro lado, cabe citar las modificaciones sobre la contaminación acústica operadas por 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).

Dicha norma determinó 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.

El Decreto-ley 14/2020 delimita 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 establece las condiciones de uso de los equipos limitadores-controladores, actualizando los procedimientos de medición de la instrucción técnica 2.

Debe aludirse también al 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). Este 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.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) incluye en la Encuesta sobre Condiciones de Vida un cuestionario referido a los problemas de ruidos ocasionados por los vecinos u otras fuentes procedentes del exterior, como el tráfico, los negocios o las fábricas colindantes. Esta encuesta, de periodicidad anual hasta 2021, se celebra ahora cada tres años y se ajusta desde ese ejercicio al marco común de las estadísticas europeas.

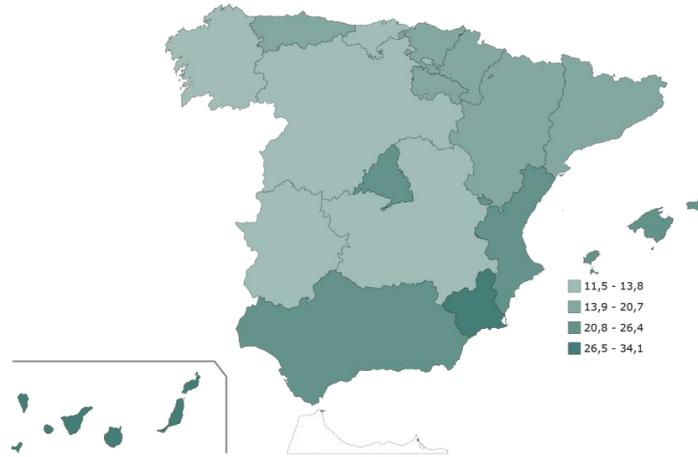
Los últimos datos existentes, que corresponden a 2020, muestran que en España un 21,9% de personas declara sufrir problemas de ruidos ocasionados por vecinos o procedentes del exterior. Es decir, más de una quinta parte. En la UE, por su parte, la cifra desciende al 17,6%.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/20	



Por ciudades y comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.), los porcentajes más elevados corresponden a Ceuta (34,1%), Murcia (33,6%) y Canarias (30,4%). Andalucía supera los valores medios del país (24,6%).

**Figura 1. Comunidades autónomas. 2020**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

La serie interanual muestra, no obstante, que el porcentaje de población que sufre estos problemas de ruido ha ido disminuyendo en muchas de las comunidades autónomas. Andalucía es una de las que acusa el fenómeno decreciente.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/20	

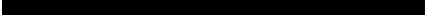


**Figura 2. Porcentaje de la población que sufre problemas de ruido por CC.AA. 2004-2020.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total</b>	<b>25,1</b>	<b>28,6</b>	<b>26,6</b>	<b>25,6</b>	<b>22,1</b>	<b>22,4</b>	<b>18,4</b>	<b>15,6</b>	<b>15,0</b>	<b>18,3</b>	<b>15,9</b>	<b>15,7</b>	<b>16,2</b>	<b>15,2</b>	<b>17,0</b>	<b>14,1</b>	<b>21,9</b>
Andalucía	26,0	27,9	27,8	29,5	19,8	23,1	17,5	18,1	18,6	16,3	14,8	11,7	13,9	14,9	18,0	15,5	24,6
Aragón	22,1	27,3	18,3	22,8	14,5	11,8	10,2	7,4	5,5	17,3	13,8	9,0	9,6	9,5	13,0	9,9	16,9
Asturias, Principado de	15,5	19,3	22,8	21,7	17,3	17,1	11,7	13,1	8,5	14,6	6,8	5,5	9,9	9,8	10,1	13,7	18,5
Balears, Illes	26,6	33,7	31,6	23,0	26,9	24,7	19,3	21,5	13,1	29,7	21,5	24,2	26,9	31,4	26,2	23,8	20,8
Canarias	28,6	28,3	26,5	25,5	24,1	21,9	12,6	15,1	18,3	24,7	18,4	23,2	28,6	25,3	13,5	14,2	30,4
Cantabria	21,6	20,8	20,1	13,3	12,4	13,2	17,6	15,0	11,3	15,2	7,8	11,4	12,8	1,5	6,9	6,8	13,8
Castilla y León	20,9	21,6	20,0	15,0	18,0	14,1	14,0	13,8	10,6	8,2	9,1	9,4	7,7	9,2	10,6	8,9	12,9
Castilla - La Mancha	15,1	16,8	18,9	18,8	18,5	18,2	13,3	11,3	7,8	10,9	7,7	10,1	11,6	7,9	14,3	4,7	12,3
Cataluña	27,0	29,6	27,3	26,1	22,8	25,7	23,0	13,1	14,6	20,0	15,0	16,5	14,6	13,5	15,2	14,9	19,5
Comunitat Valenciana	30,1	39,1	32,1	35,0	33,0	26,8	22,3	18,1	21,5	18,1	19,3	22,6	21,1	21,3	21,7	14,1	26,0
Extremadura	22,4	23,9	14,3	19,8	18,0	17,3	24,3	16,7	6,1	17,6	15,6	19,2	15,9	10,8	4,4	6,5	11,5
Galicia	17,5	19,5	18,3	16,4	12,7	17,8	15,2	14,8	10,0	13,3	14,5	15,3	13,3	16,1	9,8	6,4	13,5
Madrid, Comunidad de	30,1	33,8	31,6	27,0	26,9	28,1	19,2	17,7	14,2	23,9	22,4	18,9	20,7	13,2	21,7	17,5	26,4
Murcia, Región de	23,5	26,5	31,5	30,6	14,4	22,7	18,4	11,3	22,4	24,5	21,2	20,5	22,9	26,8	15,5	12,4	33,6
Navarra, Comunidad Foral de	20,5	21,8	26,7	15,6	12,5	12,9	16,2	16,5	13,6	20,5	16,5	15,6	15,4	12,8	28,0	18,4	20,7
País Vasco	21,8	32,3	28,4	25,0	24,4	16,0	20,1	16,2	15,8	16,6	10,5	8,8	8,8	12,0	22,9	20,7	20,6
Rioja, La	17,6	21,2	21,7	21,1	13,3	23,2	12,6	15,9	15,7	11,8	13,3	13,0	18,7	8,4	20,8	20,1	20,7
Ceuta	46,8	29,3	48,6	44,0	35,7	21,2	24,3	15,1	35,1	40,8	44,3	27,4	39,2	30,1	11,5	7,2	34,1
Melilla	52,8	52,8	55,1	46,2	25,7	32,4	42,5	7,2	12,5	22,6	25,3	26,8	23,5	26,0	34,2	23,1	30,0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

Considerando el grado de urbanización, la Encuesta sobre Condiciones de Vida refleja que el porcentaje de personas que declara sufrir estos problemas de ruidos es más elevado en las áreas densamente pobladas que en las áreas menos pobladas. En 2020, este porcentaje era del 27% en las áreas densamente pobladas, del 19,3% en las áreas pobladas de nivel intermedio y del 14,3% en las áreas poco pobladas.

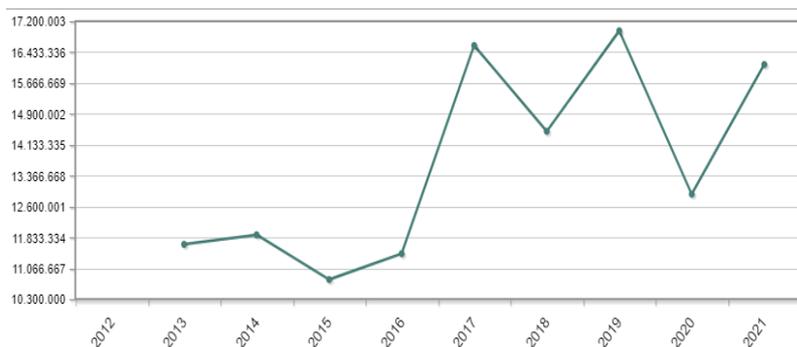
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO			15/11/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO			
VERIFICACIÓN			PÁG. 7/20	



El INE también mantiene una encuesta sobre el gasto de la industria en protección ambiental. Esta diferencia los gastos corrientes y los de inversión que realiza el sector industrial para evitar, reducir o eliminar la contaminación resultante del desarrollo de su actividad (emisiones de contaminantes al aire, contaminación acústica, tratamiento de las aguas residuales y residuos sólidos generados, entre otros).

El banco de series temporales muestra que ese gasto ha ido en aumento:

**Figura 3. Gasto total. Reducción del ruido y vibraciones. 2012-2021.**



Fuente: Encuesta sobre el gasto de la industria en protección ambiental. INE

En 2021, el gasto contra la contaminación acústica superó los 16 millones de euros, según el INE:

**Figura 4. Gasto en protección ambiental por tipo de gasto, ámbito medioambiental y periodo. 2021.**

Reducción del ruido y las vibraciones	2021
Inversión	7.843.006 €
Gasto corriente	8.282.644 €
<b>Gasto total</b>	<b>16.125.650 €</b>

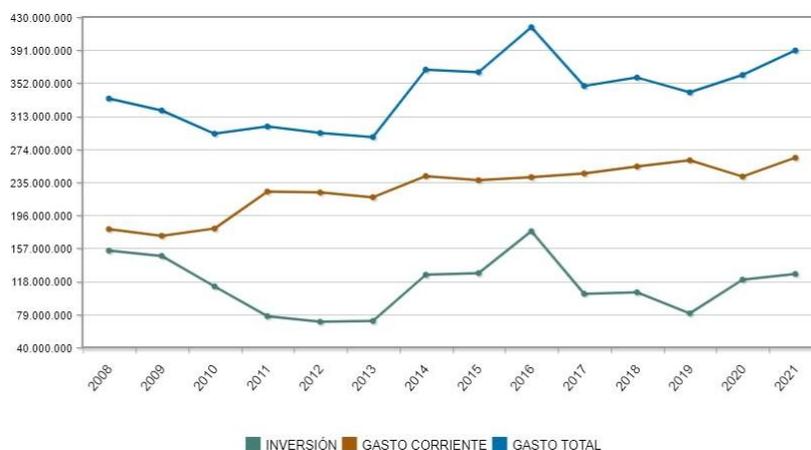
Fuente: Elaborado propia a partir de los datos de la encuesta sobre el gasto de la industria en protección ambiental. INE.

En la Figura 5 se puede observar la evolución del gasto total de las actividades de protección medioambiental correspondiente a Andalucía:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/20	



**Figura 5. Evolución del gasto total de las actividades de protección medioambiental 2008-2021.**



Fuente: Encuesta sobre el gasto de la industria en protección ambiental. INE

En el gasto total, la variable fundamental recogida por la encuesta del INE es la inversión. La siguiente tabla recoge desagregada la inversión efectuada en 2021 por la industria andaluza en los dos tipos de equipos e instalaciones existentes, concretamente, independientes e integrados.

**Figura 6. Inversión efectuada por la industria andaluza. 2021.**

Reducción del ruido y las vibraciones	2021
Inversión en equipos e instalaciones independientes	210.615 €
Inversión en equipos e instalaciones integrados	1.014.893 €
<b>Inversión total</b>	<b>1.225.508 €</b>

Fuente: Elaborado propia a partir de la Encuesta sobre el gasto de la industria en protección ambiental. INE.

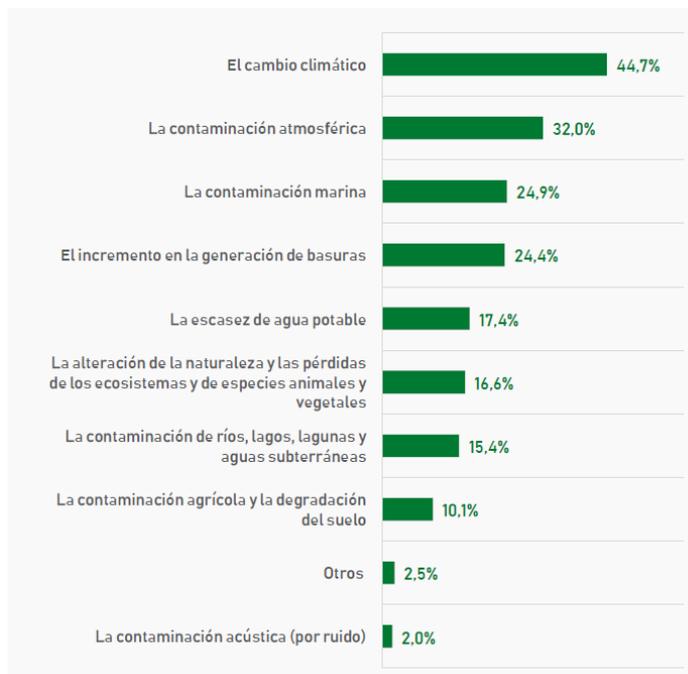
El Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) también efectúa otro análisis relevante. La XIV edición del Ecobarómetro de Andalucía (EBA), encuesta publicada en 2022 con los datos del ejercicio precedente, es un instrumento de periodicidad variable que desde hace dos decenios busca evaluar cómo la población andaluza percibe, comprende y se responsabiliza de la situación ambiental.

En la percepción de la población andaluza sobre las principales amenazas ambientales del planeta, un 2% identifica la contaminación acústica por ruido, como muestra el siguiente gráfico:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/20	



**Figura 7. Distintos problemas ambientales de carácter general**



Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

Para dar una respuesta de política pública a la contaminación acústica, la propuesta normativa cuya Disposición transitoria es objeto de este Informe, proyecta su aplicación sobre cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción, así como a las actividades de carácter público o privado, incluidas o no en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, que se ubiquen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y produzcan, o sean susceptibles de producir, contaminación acústica por ruido o vibraciones.

Se exceptúan, conforme a lo dispuesto en el artículo 67.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio:

- Las actividades militares, que se rigen por su legislación específica.
- Las actividades domésticas o comportamientos de la vecindad, cuando la contaminación acústica producida por aquellos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.
- La actividad laboral, respecto de la contaminación acústica producida en el lugar de trabajo, que se registrará por lo dispuesto en la legislación laboral.

El proyecto de reglamento establece por lo tanto un cuerpo básico de garantías y responsabilidades, aplicables transversalmente a un elevado número de actividades económicas, diseminadas a lo largo del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/20	



El Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio recoge el variado espectro de industrias, almacenes, actividades de construcción, fábricas o infraestructuras sujetos a intervención administrativa. En ese catálogo figuran también tintorerías, droguerías, salones recreativos, restaurantes, cafeterías, pubs y bares, junto a cines y teatros, gimnasios, academias de baile, carnicerías, panaderías y otros comercios minoristas.

Es decir, los emisores acústicos ante los cuales la futura norma proyectará una acción tuitiva son tan dispares, que solo cabe ejemplificar en algunas actividades económicas frecuentes en áreas pobladas. Cabe citar por ello, uno de los sectores al que alude expresamente la Exposición de Motivos de la futura norma: el sector de la hostelería, la restauración, el ocio y el esparcimiento.

Según el INE, en 2023 había en Andalucía 49.271 establecimientos cuya actividad principal CNAE eran los servicios de comida y bebida. De estos, un total de 12.626 eran restaurantes y puestos de comida. Otros 4.286 tenían como actividad la provisión de comidas preparadas para eventos y otros servicios de comidas. Por último, 32.359 eran establecimientos de bebidas.

Los datos recogidos en este apartado ponen de manifiesto la gran relevancia y trascendencia de la inclusión de la Disposición transitoria proyectada en el proyecto de Decreto, habida cuenta del amplio universo de operadores económicos afectados por dicha regulación.

Ello justifica que se hayan de tomar especialmente en consideración los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia efectiva, evitando la imposición de requisitos, condiciones o límites injustificados o discriminatorios en el desarrollo de las actividades económicas afectadas por la regulación proyectada.

Estos principios están recogidos en distintas normas de rango legal<sup>2</sup> y deben guiar la actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir.

En particular, conforme a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)<sup>3</sup>, las administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de los operadores económicos, en particular los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (ver en Artículo 9).

<sup>2</sup> Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Ley 39/2015 (artículo 129.1); la Ley 40/2015 (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2). Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha encargado de configurar y hacer público un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia, conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por las autoridades competentes.

En idéntico sentido, en la Unión Europea, el Paquete de Mejora Normativa (*Better regulation package*), aprobado en el año 2015, contiene un conjunto de directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una Guía de Mejora Normativa, complementadas por una Caja de herramientas para la mejora de la regulación, revisadas en noviembre de 2021 y julio de 2023 para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

<sup>3</sup> Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/20	



Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva<sup>4</sup>, que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, siendo fundamental para el cumplimiento de la legislación de competencia en Europa.

En consecuencia, resulta preciso que las medidas dispuestas por la norma solo restrinjan la competencia cuando sea imprescindible por motivos de interés general (principio de necesidad) y del modo menos distorsionador posible (principio de proporcionalidad). En tal sentido, los límites y requisitos que se impongan a las actividades económicas y a la libertad de empresa habrán de guardar una relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y ser proporcionados, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica, la efectividad de dichas medidas y el coste que para los operadores económicos puede suponer.

#### **IV. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA**

##### **IV.1. Consideraciones generales**

Cabe recordar que este Consejo de la Competencia de Andalucía ya tuvo ocasión de informar una versión previa de un borrador del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la Preservación de la Calidad Acústica en Andalucía, cuya Disposición transitoria primera, es de nuevo objeto de informe. En concreto, el Consejo emitió el Informe N-6-2021.

En el informe mencionado, se valoraba positivamente la existencia de las Disposiciones transitorias en tanto que no establecía 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. Con ello, el proyecto normativo intentaba 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.

Conforme a lo manifestado por la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, con la norma se pretende conseguir una mayor efectividad en el objetivo de protección del interés general, sin menoscabar los principios de buena regulación y competencia efectiva en los mercados.

<sup>4</sup> El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/20	



Según explica la Consejería, la nueva redacción de la Disposición transitoria responde a los acuerdos del grupo de trabajo constituido por la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local sobre el proyecto de reglamento.

En concreto, la representación de los gobiernos locales consideró que “la obligación generalizada” de adaptarse los requisitos de aislamiento del nuevo reglamento de calidad acústica “sería discriminatoria y desproporcionada”, desde un punto de vista técnico y económico para las actividades afectadas, que aun sin adaptarse, cumplan con los niveles de ruido establecidos.

La Consejería remarca en su informe que los costes de adaptación para el aislamiento acústico de un establecimiento existente “suelen ser muy superiores” a los que corresponderían al aislamiento de una nueva obra desde su inicio.

En tal sentido, la Consejería alude al artículo 5 de la LGUM que recoge los principios de necesidad y proporcionalidad “como pilares que han de regir las actuaciones de las autoridades”, a la hora de establecer límites o requisitos a las actividades económicas en el ejercicio de sus competencias.

En relación con el principio de necesidad, la Consejería proponente señala el cumplimiento de los valores límite de ruido “como una necesidad para la salvaguarda de un bien de interés general”, como es la salud de las personas y la protección del medio ambiente. Y subraya que los requisitos tanto para las actividades nuevas como para las existentes “son los mismos”, es decir, “el cumplimiento de los valores límite de ruido”.

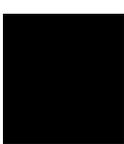
Admite que existen “diferentes alternativas para el cumplimiento de estos niveles”; entre ellas, el aislamiento acústico. Y pone de relieve que el artículo 32 del proyecto normativo prevé incrementar los niveles mínimos de aislamiento acústico si estos no garantizan “el cumplimiento de los valores límite”.

Sin embargo, sostiene que exigir la adaptación del aislamiento a todas las actividades existentes de manera generalizada, “con el gasto que ello conlleva” y existiendo, además, “otras alternativas para el cumplimiento de los valores de ruido”, podría ser “una medida desproporcionada”.

Aboga por compaginar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas y cita como ejemplo de ese “equilibrio” la Disposición transitoria primera del Código Técnico de la Edificación, que excepciona su aplicación a las obras de nueva construcción y de edificios existentes con solicitudes de licencia de edificación a su entrada en vigor.

Encuentra otro ejemplo aplicable en el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, cuya Disposición transitoria primera establece que los vehículos matriculados o puestos en circulación con anterioridad a su entrada en vigor podrán seguir circulando bajo las mismas condiciones técnicas con que fueron admitidos para su matriculación o puesta en circulación.

Por último, el órgano promotor de la norma considera que la nueva redacción de la Disposición transitoria del proyecto de reglamento de calidad acústica tiene como objeto “no establecer distinciones innecesarias, injustificadas o discriminatorias entre las actividades ya existentes y las nuevas” y les otorga un tratamiento “acorde con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión al funcionamiento del mercado”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/20	



Esgrime, además, que ha sopesado “diferentes alternativas” y considera “la menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica” la redacción que propone para la Disposición transitoria que es objeto de este informe. La califica, por último, como “la solución más equilibrada y la mejor respuesta a los intereses de todos los operadores económicos implicados”.

## IV.2. Observaciones particulares

La nueva redacción de la Disposición transitoria primera objeto del presente informe establece lo siguiente:

*“Disposición transitoria primera. Requisitos mínimos de aislamiento para actividades en funcionamiento o respecto de las que se haya iniciado el procedimiento de legalización.*

*Las actividades tanto industriales como no industriales legalmente establecidas que se hallen en funcionamiento o respecto de las que se haya iniciado el procedimiento de legalización, mediante autorización, licencia, declaración responsable o comunicación, correspondiente a cualquiera de las recogidas en el ámbito del 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 capítulo IV del Reglamento si llevan a cabo modificaciones sustanciales de la actividad, o se constata el incumplimiento de los valores límite de ruido aplicables. La adaptación a los requisitos de aislamiento podrá sustituirse por cualquier otra medida que permita dar cumplimiento a los valores límite de ruido aplicables. En los casos de autorización ambiental integrada y autorización ambiental unificada se entenderán por modificaciones sustanciales, las definidas a efectos de ruido por la Ley 7/2007, de 9 de julio, y por su normativa de desarrollo. En el resto de casos, se considerarán sustanciales aquellas que supongan una modificación del aislamiento acústico y requieran de proyecto técnico<sup>5</sup>”.*

A la hora de analizar las propuestas normativas, este Consejo aplica distintos principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia. Y bajo esa óptica, examinará la justificación del órgano proponente para intervenir regulando un determinado sector o actividad, sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros, de manera que se puedan hacer compatibles estos objetivos con los intereses generales perseguidos por la regulación.

En este sentido, cabe valorar positivamente el esfuerzo de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente por conseguir una mayor efectividad en el objetivo de protección del interés general, sin menoscabar los principios de una buena regulación económica y de la competencia efectiva. Muestra de ello es la solicitud de un informe que examine la nueva redacción de la Disposición transitoria primera del proyecto de reglamento para la preservación de la calidad acústica. Solicitud que efectúa en atención, también, a la propuesta del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Resulta positiva, igualmente, la intención del órgano proponente de evitar una rigurosa uniformidad de la aplicación de la norma, que termine lesionando la competitividad de los operadores ya establecidos y los coloque en una posición jurídica de desigualdad con respecto a los nuevos, si el reglamento propuesto les conmina a adoptar iniciativas de aislamiento acústico de mayor carestía o dificultad técnica.

<sup>5</sup> Para facilitar su lectura, se han suprimido del contenido de esta Disposición las referencias que figuran tachadas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/20	



En concreto, el contenido de la referida Disposición determina que las actividades industriales y no industriales ya existentes deberán adaptarse a los nuevos requisitos de aislamiento previstos en el proyecto de Decreto, en dos supuestos:

- Si llevan a cabo modificaciones o reformas sustanciales de la actividad.
- Si se constata el incumplimiento de los valores límite de ruido aplicable.

Sin embargo, dado que la redacción propuesta puede ocasionar algunos efectos inadvertidos, cabe traer a colación lo argumentado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en el citado Informe de 31 de julio de 2024, al sostener que “por razones de seguridad jurídica, no se considera adecuado que el sometimiento de una actividad a los requisitos establecidos en el Reglamento pudiera depender de la mera existencia de una denuncia considerándose que tal criterio debiera reconducirse a alguna otra circunstancia o criterio de conexión de carácter objetivo”.

En consecuencia, sería recomendable plantear una medida basada en criterios objetivos con la finalidad de que los establecimientos o actividades puedan adoptar soluciones para mitigar la contaminación acústica, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de la normativa medioambiental por todos los operadores económicos. Por ejemplo, disponiendo que las actividades ya establecidas que superen determinados valores límites de decibelios tengan un periodo de adaptación de ‘x’ años, como se establecía en la versión anterior de la Disposición transitoria primera que ya fue informada por este Consejo<sup>6</sup>.

Entendiendo este CCA que las modificaciones operadas en la anterior redacción de la Disposición transitoria son fruto de la preocupación del mundo local por el esfuerzo a que aboca el reglamento a la generalidad de los operadores, sin embargo, se realizan, a continuación, algunas consideraciones en términos de competencia y mejora de la regulación económica que pueden servir de orientación al órgano proponente a la hora de llevar a cabo la intervención que se pretende. En primer lugar, las medidas de aislamiento acústico previstas en el reglamento o la superación de los niveles permitidos de ruido para los operadores económicos instalados se sujetan a la constatación de la superación de los valores límites de ruido aplicables, de oficio o por denuncia, o como consecuencia de las reformas estructurales que acontezcan en los negocios ya existentes, lo que puede provocar desventajas competitivas entre los operadores que habrían de quedar suficientemente justificadas.

Téngase en cuenta que la aplicación de la presente Disposición podría dar lugar a una disparidad de tratamiento regulatorio entre los operadores incumbentes y los potenciales entrantes, a los que globalmente somete a inversiones de aislamiento de las que exime, finalmente, a muchos de los ya establecidos.

Se ha de recordar, a este respecto, que los poderes públicos han de velar por que el diseño de sus normas respete el principio de neutralidad competitiva, de manera que la regulación no beneficie

<sup>6</sup> Para facilitar su comprensión se reproduce el tenor de la Disposición transitoria primera sobre requisitos mínimos de aislamiento para actividades existentes:

“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”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/20	



injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, distorsionando así el funcionamiento competitivo del mercado, así como del resto de principios rectores de una regulación económica eficiente y pro competitiva.

Cabe significar que el proyecto de reglamento tiene por objeto “prevenir, vigilar y corregir” las situaciones de contaminación acústica por ruido o vibraciones. Y con tal finalidad, articula mandatos imperativos aplicables “a cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción”, así como a “las actividades de carácter público o privado” susceptibles de producir contaminación acústica; entre ellas las ya existentes. Así, la propuesta normativa identifica los fines y los objetivos de interés general perseguidos, consistentes en la protección de la salud de las personas y del medio ambiente.

La protección de la salud y del medio ambiente constituyen razones imperiosas de interés general que justifican la adopción de los mecanismos de intervención. En cambio, ha de advertirse que entre las razones imperiosas de interés general previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre por remisión del artículo 5 de la LGUM no se encuentran recogidas las razones de índole económica.

En tal sentido, la consecución de los objetivos de interés público invocados por el órgano proponente de la norma no ha de quedar limitada en atención a criterios técnicos o económicos, es decir, por “el gasto que ello conlleva” para los operadores que ya vienen ejerciendo su actividad en el mercado.

Por otro lado, en aplicación del principio de proporcionalidad debe efectuarse un análisis comparativo de las diferentes alternativas posibles menos gravosas frente a las restricciones previstas por la norma para hacer frente al fallo de mercado o para la consecución del objetivo de interés general perseguido, ponderando tanto los efectos esperados como los beneficios de la norma, para determinar si las ventajas son superiores a los costes que comportan sus restricciones a la libre competencia.

Sobre dicho particular, el centro proponente ha considerado pertinente que las medidas de insonorización las acometan las actividades que superen los niveles de ruido y no que todos los operadores ya establecidos, superen o no esos niveles, deban acometer medidas de aislamiento acústico u otras orientadas a paliarlo. Por tanto, se fundamenta la opción elegida en que, de este modo, la iniciativa pueda resultar lo menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica<sup>7</sup>, esto es, más equilibrada posible en sus efectos.

Así, dado que el reglamento que se proyecta tiene como finalidad dar solución a un problema de política pública que ya se estaría produciendo en la actualidad y al que se pretende dar respuesta a futuro, frente a la Disposición transitoria planteada se podrían haber contemplado iniciativas temporales de medición acústica ‘in situ’ para que las Administraciones competentes identificasen las actividades que superan los niveles exigidos y orientasen sus esfuerzos a la eficaz consecución de los objetivos de la norma.

<sup>7</sup> En concreto, a este respecto, por la Consejería se señala que:

“ Existen diferentes alternativas para el cumplimiento de estos niveles, entre ellas, se encuentra el aislamiento acústico. En el artículo 32 de la norma se establece el aislamiento acústico mínimo que deberá ser incrementado en los casos en los que el mínimo no garantice el cumplimiento de los valores límite.

Sin embargo, exigir la adaptación del aislamiento a todas las actividades existentes de manera generalizada, con el gasto que ello conlleva y existiendo además, otras alternativas para el cumplimiento de los valores de ruido, podría ser una medida desproporcionada”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/20	



Y también, a la vista de las onerosas cargas que introduce para los operadores existentes, el órgano proponente podría haber ponderado en paralelo a su iniciativa regulatoria otras medidas alternativas que permitan a los operadores económicos afectados por la norma adaptarse al marco normativo, sin merma de su competitividad, o coadyuvando a minimizar sus esfuerzos económicos. Por ejemplo, arbitrando planes de apoyo y acciones de fomento y respaldo a las iniciativas de aislamiento acústico, ya sea para la redacción y aprobación de proyectos de insonorización, ya sea para la ejecución de las correspondientes obras.

Nótese que, en la práctica, la solución adoptada puede suponer también que el operador económico destinatario de la medida que no aisle acústicamente su negocio estaría incumpliendo *sine die* las disposiciones del reglamento y que dicha infracción aflorase si la Administración lo “constata” de oficio o por denuncia o si él mismo acomete modificaciones estructurales en su actividad.

Téngase en cuenta, a este respecto, que a la hora de diseñar una determinada intervención regulatoria ha de procurarse que la aplicación de la misma sea eficaz, de manera que permita la consecución de los objetivos que se persiguen. De lo contrario es posible que se estén imponiendo cargas a los operadores económicos y restricciones a la competencia para alcanzar dichos objetivos de interés público, cuya salvaguarda, sin embargo, pueda verse frustrada por falta de eficacia de la norma. Dicha recomendación se fundamenta en el principio de eficacia que ha de regir en toda intervención sobre las actividades económicas, y se desarrolla en la Guía sobre recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia (CNC, 2008).

Asimismo, cabe tener en cuenta que la técnica utilizada parte de la premisa de una previa constatación de incumplimiento para que se disponga de las medidas de aislamiento, quedando en el ámbito de la discrecionalidad de la Administración la facultad de ejercer las funciones sobre control y disciplina acústica del proyecto normativo o a la probabilidad de que recaiga una denuncia.

Sin embargo, desde el punto de vista de la política de competencia, la seguridad jurídica y la predictibilidad de las normas son indispensables para generar la confianza que facilite la inversión. Cuando la regulación es causa de incertidumbre, interfiere en las decisiones de las empresas y puede tener otros efectos perversos, como desincentivar la entrada de nuevos operadores.

A mayor abundamiento, y como mero apunte vinculado al principio de seguridad jurídica, cabe recordar que las disposiciones transitorias suelen ser normas que regulan los supuestos en que continúa aplicándose la legislación vigente antes de la aprobación de un texto legal nuevo, o modulan la aplicación total e inmediata de este desde el día de su entrada en vigor. En consecuencia, tratándose de previsiones reguladoras que generalmente facilitan el tránsito de una regulación a otra, sobre todo cuando la nueva introduce mayores cargas o menores ventajas, su aplicación debe regirse por un criterio restrictivo.

Así, los preceptos que difieren la entrada en vigor de una parte de una norma, pero no acotan el período temporal del derecho aplicable, deben examinarse detenidamente, teniendo en cuenta que surten efectos como si fueran disposiciones de alcance general, como pudieran ser las disposiciones finales de una norma. Ello, porque al no haber un plazo de aplicación de la medida transitoria, permiten dos diferentes aplicaciones horizontales de la regulación.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/20	



Es decir, sería admisible el retraso en la producción de efectos jurídicos de la nueva reglamentación si implicara paralelamente solo la pervivencia temporal de la norma derogada y no continuara computando hasta constatarse el incumplimiento por inspección o denuncia o modificarse estructuralmente el negocio. Por tanto, sería recomendable que se sopesen la oportunidad de revisar la regulación analizada de manera que se pueda fijar un periodo transitorio de adaptación para las actividades, establecimientos o infraestructuras que superen unos determinados umbrales de ruido y se hallen ubicados en áreas pobladas, e igualmente un mandato temporal para las Administraciones competentes, con la finalidad de que verifiquen la superación de los valores límites aplicables.

Por otro lado, en línea con lo ya señalado, cabría valorar la posibilidad de que los operadores que deban adaptarse propongan, por ejemplo, otras iniciativas de mitigación o puedan acogerse a medidas medioambientales de respaldo para sobrellevar el esfuerzo técnico e inversor.

Por último, cabe poner de manifiesto que la Disposición transitoria prevé que la adaptación a los requisitos de aislamiento “podrá sustituirse por cualquier otra medida que permita dar cumplimiento a los valores límite de ruido aplicable”.

Dicha previsión recoge de forma imprecisa los supuestos de hecho que permiten el cumplimiento del reglamento acústico, lo que también entrañaría falta de predictibilidad normativa para conocer de antemano qué conductas son admisibles y bajo qué condiciones, y afectaría a la seguridad jurídica de los operadores económicos.

Sobre la base de cuanto antecede, se recomienda que la Consejería proponente sopesen la posibilidad de contemplar una redacción de la previsión normativa objeto del presente informe de acuerdo con las consideraciones efectuadas *ut supra*.

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

### DICTAMEN

**PRIMERO.-** Este Consejo quiere valorar positivamente el esfuerzo de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente por conseguir una mayor efectividad en el objetivo de protección del interés general, sin menoscabar los principios de una buena regulación económica y de la competencia efectiva. Muestra de ello es la solicitud de un informe que examine la nueva redacción de la Disposición transitoria primera del proyecto de reglamento para la preservación de la calidad acústica. Solicitud que efectúa en atención, también, a la propuesta del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/20	



**SEGUNDO.-** Igualmente resulta positiva la intención del órgano proponente de evitar una rigurosa uniformidad de la aplicación de la norma, que termine lesionando la competitividad de los operadores ya establecidos y los coloque en una posición jurídica de desigualdad con respecto a los nuevos si el reglamento propuesto les conmina a adoptar iniciativas de aislamiento acústico de mayor carestía o dificultad técnica.

Se ha de recordar, a este respecto, que los poderes públicos han de velar por que el diseño de sus normas respete el principio de neutralidad competitiva, de manera que la regulación no beneficie injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, distorsionando así el funcionamiento competitivo del mercado, así como del resto de principios rectores de una regulación económica eficiente y pro competitiva.

**TERCERO.-** El centro proponente de la norma proyectada ha considerado pertinente que las medidas de insonorización las acometan las actividades que superen los niveles de ruido y no que todos los operadores ya establecidos, superen o no esos niveles, deban acometer medidas de aislamiento acústico u otras orientadas a paliarlo. Por tanto, se fundamenta la opción elegida en que, de este modo, la iniciativa pueda resultar lo menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica, esto es, más equilibrada posible en sus efectos.

Así, dado que el reglamento que se proyecta tiene como finalidad dar solución a un problema de política pública que ya se estaría produciendo en la actualidad y al que se pretende dar respuesta a futuro, frente a la Disposición transitoria planteada se podrían haber contemplado iniciativas temporales de medición acústica 'in situ' para que las Administraciones competentes identificasen las actividades que superan los niveles exigidos y orientasen sus esfuerzos a la eficaz consecución de los objetivos de la norma.

Igualmente, a la vista de las onerosas cargas que introduce para los operadores existentes, el órgano proponente podría haber ponderado en paralelo a su iniciativa regulatoria otras medidas alternativas que permitan a los operadores económicos afectados por la norma adaptarse al marco normativo, sin merma de su competitividad, o coadyuvando a minimizar sus esfuerzos económicos. Por ejemplo, arbitrando planes de apoyo y acciones de fomento y respaldo a las iniciativas de aislamiento acústico, ya sea para la redacción y aprobación de proyectos de insonorización, ya sea para la ejecución de las correspondientes obras.

**CUARTO.-** Se recomienda que se sopesen la oportunidad de revisar la regulación analizada de manera que se pueda fijar un periodo transitorio razonable, debidamente justificado, y suficientemente amplio de adaptación para las actividades, establecimientos o infraestructuras que superen unos determinados umbrales de ruido y se hallen ubicados en áreas pobladas, teniendo en cuenta la complejidad que puedan tener dichas obras de adaptación, así como la complejidad de la obtención de los permisos urbanísticos necesarios para las mismas, e igualmente un mandato temporal para las Administraciones competentes, con la finalidad de que verifiquen la superación de los valores límites aplicables.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/20	



**QUINTO.-** Cabría valorar la posibilidad de que los operadores que deban adaptarse propongan, entre otras, unas iniciativas de mitigación o puedan acogerse a medidas medioambientales de respaldo para sobrellevar el esfuerzo técnico e inversor.

**SEXTO.-** Cabe poner de manifiesto que la Disposición transitoria prevé que la adaptación a los requisitos de aislamiento podrá sustituirse por cualquier otra medida que permita dar cumplimiento a los valores límite de ruido aplicable.

Dicha previsión recoge de forma imprecisa los supuestos de hecho que permiten el cumplimiento del reglamento acústico, lo que también entrañaría falta de predictibilidad normativa para conocer de antemano qué conductas son admisibles y bajo qué condiciones, y afectaría a la seguridad jurídica de los operadores económicos.

Por ello, se recomienda que la Consejería proponente sopesa la posibilidad de contemplar una redacción de la previsión normativa objeto del presente informe.

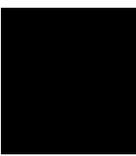
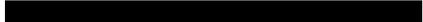
**SÉPTIMO.-** Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**

José Ignacio Castillo Manzano  
VOCAL PRIMERO  
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres  
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero  
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/11/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/20	