

Comunidad de Madrid: la preocupación por la calidad del aire en la capital

M^a CONSUELO ALONSO GARCÍA
ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA. 6 PROBLEMAS AMBIENTALES. A) La persistente contaminación atmosférica en la capital. B) Valorización energética de residuos en la cementera de Morata de Tajuña. C) Vertedero de Loeches. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 8. LISTADO DE NORMAS. 9. LISTADO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID.

1.- TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año 2017, el ámbito jurídico-ambiental en la Comunidad de Madrid presenta escasas novedades respecto a años precedentes.

Por lo que se refiere a la legislación, no se ha promulgado ninguna disposición normativa con rango legal en materia ambiental, aunque sí se han dictado sendos Decretos que regulan aspectos ciertamente importantes para el medio ambiente: el primero, el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Protocolo Marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid, con el que se intenta combatir uno de los problemas recurrentes que presentan las grandes aglomeraciones de

población como es la contaminación atmosférica, y con el que la Comunidad se pone al mismo nivel que el Ayuntamiento de Madrid, que ya había aprobado anteriormente un ambicioso plan al respecto. El segundo es el Decreto 59/2017, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), que responde también a un grave problema medioambiental, como los incendios forestales. La norma incide básicamente en la organización y coordinación de las actuaciones y medios necesarios para combatir los mismos, pero incluye, asimismo, medidas de protección ambiental de las masas forestales frente a esta lacra.

En cuanto a la organización administrativa, se ha creado la figura del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático.

En lo referente a ejecución, y en la línea continuista de acciones precedentes, se ha aprobado el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2017-2020, con el que se pretende actualizar dicha función inspectora.

Pocas aportaciones proporcionan los fallos jurisprudenciales dictados a lo largo de 2017 por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Por su interés, resaltamos aquellos que analizan las consecuencias que en el ámbito sancionador conlleva la derogación de la Ley regional 2/2002, de Evaluación Ambiental, por la Ley 4/2014, de Medidas Fiscales y Administrativas, que dispone la aplicación en la Comunidad madrileña de la Ley estatal sobre la materia (Ley 13/2013), que resulta más beneficiosa para el infractor que aquella. Además, nos detenemos en algunas Sentencias que resuelven ciertos conflictos judiciales derivados de proyectos de instalación de determinadas actividades que suscitan gran preocupación en colectivos vecinales y organizaciones ecologistas, como la construcción del vertedero de residuos en la localidad de Loeches y la planta de valorización de residuos que la cementera Portland Valderribas tiene en Morata de Tajuña.

2.- LEGISLACIÓN

A falta de novedades legislativas, examinaremos las dos disposiciones de rango reglamentario dictadas por el Gobierno madrileño cuyo contenido es interesante para la protección ambiental de la región.

La primera es el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Protocolo Marco de actuación durante episodios de alta

contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid. Se configura como el instrumento jurídico con el que la Comunidad de Madrid quiere hacer frente a uno de los más acuciantes problemas medioambientales que tiene planteados, como es la calidad del aire y su protección frente a la contaminación. En concreto, surge como respuesta a episodios de contaminación del aire debidos a este tipo de agente contaminante que se han sufrido en ciertas zonas de la Comunidad madrileña, -la ciudad de Madrid, la zona Urbana Sur y la zona del Corredor del Henares-, en las que se han superado de manera prolongada el valor límite horario (situado en 200 µg /m³). (fuente: www.ecologistasenaccion.org/).

Esta norma encuentra su justificación en la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa (modificada por la Directiva 2015/1480), y en la Directiva (UE) 2016/2284, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. La primera se incorporó al Derecho español mediante la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (recientemente modificado por el Real Decreto 39/2017, de 27 de enero). El artículo 16 de la Ley española obliga a las Comunidades autónomas a que, cuando exista riesgo de superación de los umbrales de alerta, -como ha sido el caso en la región-, se aprueben planes de acción a corto plazo donde se articularán las medidas necesarias para reducir el riesgo que ello apareja o la duración de esta situación.

El Decreto se remite al citado Real Decreto 102/2011 para definir el umbral de alerta, considerado como el nivel de contaminantes a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana, afecta al conjunto de la población y requiere la adopción de medidas inmediatas, señalando cuál es el mismo para el dióxido de nitrógeno (NO₂).

El apartado 3 del Protocolo se refiere a la zonificación de la Comunidad de Madrid para la realización de las actividades de evaluación y gestión de la calidad del aire. A tal efecto, la misma se divide en siete zonas en atención a criterios como la estructura demográfica de misma, la afección del tráfico rodado, las emisiones industriales y los niveles de calidad del aire registrados con carácter histórico. Por lo que respecta al dióxido de nitrógeno, y debido al impacto del tráfico rodado, las concentraciones de este elemento son muy elevadas en las denominadas “aglomeraciones”, especialmente en la “Aglomeración Ciudad de Madrid”, lo que ha obligado a realizar una subdivisión de la misma en cinco

subzonas, según criterios tales como la distribución de la población, la tipología y distribución de las estaciones de la Red de Calidad del Aire gestionada por el Ayuntamiento de Madrid y el viario del tráfico.

La nueva norma se autodefine como *“la planificación autonómica en la materia, definiendo los niveles de actuación, los escenarios posibles, la descripción de las potenciales medidas a adoptar y la Administración que en cada caso sea la más indicada para la ejecución de las mismas”*, indicando que a ella deberán adaptarse los protocolos de actuación local. Recordemos a este respecto que la Ley 34/2007 impone la obligación de elaborar dichos protocolos y planes a los Municipios de más de 100.000 habitantes y a las aglomeraciones (el de la ciudad de Madrid fue aprobado en Junta de Gobierno el 21 de enero de 2016 y entró en vigor el 1 de febrero de 2016), y el Protocolo extiende dicha obligación a los Municipios de población superior a 75.000 habitantes.

En cualquier caso, los límites fijados a nivel autonómico se consideran como mínimos que deben regir en todo el territorio regional, aunque se permite que los Ayuntamientos puedan prever medidas de mayor protección de la calidad del aire para su respectivo término municipal.

En su apartado 5, el Protocolo define tres niveles de actuación atendiendo a las concentraciones de NO₂ que sean registradas en cada una de las zonas y aglomeraciones previamente establecidas: “Nivel de Información y Preaviso”, “Nivel de Aviso” y “Nivel de Alerta”, recogiendo también una directriz para articular las medidas necesarias para la reducción de los niveles de contaminación y su duración, especialmente cuando dichas medidas incluyan restricciones de tráfico. De esta manera se indica que, junto a las mediciones registradas en cada momento, también han de tomarse en consideración la duración o persistencia del episodio de contaminación y las previsiones meteorológicas.

Los niveles a partir de los cuales se empiezan a desarrollar medidas para paliar la contaminación por NO₂ se establecen en función de los posibles escenarios en que se puede desarrollar un episodio concreto de polución. Estos escenarios se definen en función del número de días en el que los niveles anteriores son rebasados, pudiendo llegar hasta el escenario 4, calificado de “Alerta”, que se declararía cuando se supere el umbral de alerta durante un día. En atención a estos escenarios se articularán medidas “informativas”, “de promoción del transporte público”, medidas “de restricción del tráfico” y “de reducción de emisiones en los sectores industrial, comercial e institucional”, subdivididas a su vez en nivel 1 ó 2, según la gravedad del escenario propuesto.

Finalmente, el Protocolo describe cómo será la operativa en el supuesto de declaración de un episodio de contaminación por NO₂, -que se aprobará mediante Resolución del Director General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, y que respetará el contenido previsto en la norma-, y crea un “Grupo operativo responsable de la aplicación del Protocolo Marco de NO₂”, como órgano colegiado que atenderá la coordinación de las actuaciones que sean necesarias en cada escenario.

La norma será objeto de revisión cuando se tenga un mejor conocimiento del estado de la contaminación atmosférica y sus efectos, así como cuando se considere necesario una mejor evaluación de las medidas afectadas, articulándose el acceso de los ciudadanos y de las organizaciones interesadas a los resultados de las investigaciones sobre su viabilidad y contenido, así como a la información sobre su ejecución.

La segunda norma cuyo contenido merece nuestra consideración es el Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), y que deroga el Decreto 58/2009, de 4 de junio, que recogía el hasta ahora vigente Plan Especial sobre la materia. La norma es fruto de la habilitación legal que a tal efecto le confirió la Ley 17/2015, de 9 de junio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y, aunque el mismo se dicta teniendo en cuenta de manera fundamental la organización y funcionamiento de la operativa de Protección Civil para los supuestos de incendios forestales que se produzcan en la región, recoge, sin embargo, un contenido ciertamente relevante para la protección medioambiental que no podemos desconocer.

El Plan tiene dos objetivos fundamentales: el primero, aglutinar todos aquellos aspectos más importantes que, de forma directa o indirecta, afectan a la población y a las masas forestales de la región para prevenir y hacer más efectiva la respuesta ante incendios forestales, estableciendo un marco orgánico-funcional específicamente adaptado a la prevención y a la limitación de efectos de los mismos; y segundo, concretar todos los mecanismos de coordinación e integración de todos los medios y organizaciones intervinientes bajo una dirección única para asegurar la necesaria eficacia operativa, evitando disfunciones.

De esta manera, el Plan comienza declarando, en su art. 2, las Zonas de Alto Riesgo de Incendio (ZAR) en la Comunidad, y que, según el art. 48 de la Ley 43/2003, de Montes, son aquellas áreas que por la frecuencia o virulencia de los incendios forestales y la importancia de los valores amenazados, hacen necesarias medidas especiales de protección contra los incendios. Para realizar dicha zonificación, que el Plan recoge en su Anexo

I (un listado de 59 Municipios), se han utilizado tres criterios: la peligrosidad potencial, la importancia de la protección y la dificultad de la extinción.

El Plan se fundamenta en tres importantes bases: el análisis del riesgo, la clasificación de los incendios forestales, las situaciones operativas y actuaciones básicas.

Atendiendo a los dos primeros criterios, se establecen unos índices de gravedad potencial del 0 al 3, desde aquellos incendios que no suponen amenaza alguna para personas no relacionadas con la extinción ni para bienes distintos los de naturaleza forestal, y cuyo daño forestal previsible es muy reducido, a aquellos otros en los que de las circunstancias anteriores se deriva un nivel de gravedad máximo (amenaza seria a núcleos de población o infraestructuras de especial importancia o si el daño forestal esperable es muy importante) y, además, concurren otras sobre el dispositivo de extinción que imposibilitan la continuación de la labor encaminada a controlar el incendio.

De acuerdo con tales índices de gravedad, el Plan establece unas situaciones operativas en las que se describen las actuaciones que deben llevar a cabo los órganos implicados, así como las medidas y recursos que se deben movilizar para hacer frente al incendio forestal, para atender a las cuales se articulan una serie de actuaciones básicas que dependen del índice de gravedad declarado, y que comienzan con la detección, aviso y el despliegue de los medios de extinción, y continúan con la adopción de medidas de seguridad ciudadana, de apoyo sanitario, de información a la población, de confinamiento, evacuación y albergue, y de apoyo logístico.

El capítulo 3 del Plan tiene un contenido básicamente organizativo, estableciendo la estructura y funciones, su operatividad y los procedimientos de actuación, así como otras funciones adicionales que a este respecto corresponden a la Comunidad de Madrid y al Estado. Asimismo, se dedica otro capítulo, el 4, a su implantación y mantenimiento.

El análisis de esta norma no estaría completo si no abordáramos el interés que presenta la misma desde el punto de vista de las medidas preventivas que contempla para evitar en lo posible la producción de incendios, y que se recogen en su Anexo II. Estas medidas se clasifican en tres tipos: medidas preventivas en terrenos no forestales (que se remite a la legislación específica en cada caso), medidas preventivas en montes o terrenos forestales y determinados terrenos no forestales (en las que se

incluyen acciones prohibidas –como arrojar fósforos o restos de cigarrillos, arrojar basura, restos industriales, transitar con vehículos a motor fuera de vía de circulación, realizar quemas de residuos en vertederos, producir y utilizar fuego en cualquier tipo de operación o actividad, así como el almacenamiento, transporte y utilización de materiales inflamables, lanzamiento de cohetes y otros artefactos que puedan producir ignición, etc.- y otras sujetas a autorización), medidas preventivas específicas en atención al tipo de actividad que se vaya a realizar y medidas preventivas extraordinarias para el supuesto de días y zonas en las cuales el índice de riesgo sea alto, alto/extremo y extremo.

3.- ORGANIZACIÓN

Además de la ya comentada creación del “Grupo operativo responsable de la aplicación del Protocolo Marco de NO₂”, o los diferentes elementos organizativos previstos en el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid, mediante Decreto 36/2017, de 28 de marzo, se ha creado el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático.

Dicho Comisionado es un órgano adscrito a la Viceconsejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del territorio, que tendrá la condición de alto cargo y será nombrado mediante Decreto por el Consejo de Gobierno, y que se crea con la intención de que la Comunidad de Madrid tenga un papel más activo en materia de cambio climático y que se alcancen mayores beneficios ambientales, económicos y sociales. Para ello, desarrollará una labor horizontal, tanto entre las diferentes Consejerías y centros directivos con funciones en la materia como respecto a otras Administraciones públicas y agentes implicados. Para desarrollar su labor le asistirán funciones de coordinación, impulso y participación en la revisión de la Estrategia regional sobre calidad del aire y cambio climático, representación de la Comunidad en esta materia con otras Administraciones, instituciones públicas y privadas y ONG’s, y prestar apoyo y asesoramiento técnico a los diferentes centros directivos de la Administración autonómica.

Igualmente, se ha modificado el Decreto 194/2015, de 4 de agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

4.- EJECUCIÓN

En cuanto a la ejecución de su política ambiental, la Comunidad de Madrid ha dado continuidad a las actuaciones que ya venía realizando desde ejercicios anteriores.

De esta manera, se ha procedido a la declaración de alguna zona especial de conservación ambiental, como la referida a las “Cuencas de los ríos Alberche y Cofio”, aprobándose también su plan de gestión y de la zona de especial protección para las aves “Encinares del río Alberche y Cofio”, la determinación de las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada, la regulación de la veda y actividades piscícolas en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid durante 2017, la implantación de restricciones al baño en el tramo alto del río Manzanares, Manzanares El Real y el tránsito de vehículos por el paraje de “La Pedriza”, o la aprobación de los mapas estratégicos de ruido de algunas líneas de metro y metro ligero.

Nos encontramos también con cuestiones estrictamente procedimentales, como la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones públicas para entidades sin ánimo de lucro destinadas a financiar actividades y proyectos ambientales en la Comunidad de Madrid, o para territorios concretos, como el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional Sierra de Guadarrama, o dirigidas a financiar actividades específicas, como la sustitución de calderas de combustibles fósiles por calderas de biomasa forestal, además de diferentes Resoluciones para implantar modelos telemáticos de solicitudes.

La disposición más interesante es la expresada en la Orden 1248/2017, de 28 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2017-2020, con el que se quiere establecer, según su Preámbulo, la estrategia de inspección, control y seguimiento ambiental de la región, con el objetivo de lograr un elevado nivel de protección del medio ambiente en la misma, y que se basa en el anterior Plan de inspección 2014-2016.

En el mismo se indican, entre otros aspectos, los ámbitos que serán objeto de comprobación por parte del mismo, en concreto, el aire, el agua, los residuos, el suelo y aguas subterráneas, ruido y vibraciones en el ámbito industrial, prevención y control integrado de la contaminación, y la evaluación de impacto ambiental.

Igualmente, se describen los procedimientos de inspección ambiental, así como dos programas: el de inspección ambiental y el de mejora continua y creación de capacidad del personal inspector y de cooperación con los agentes económicos. La ejecución del Plan se llevará a cabo mediante los Programas de Inspección Ambiental Anuales, que se deberán adecuar a diversas circunstancias, como la coyuntura económica y social, la dotación de efectivos, los recursos presupuestarios y la realización de inspecciones no programadas fruto de denuncias, incidentes, accidentes graves,....

El Plan prevé la elaboración de una memoria anual con el objetivo de facilitar su seguimiento y evaluación, así como su posible revisión si se produce un cambio significativo en la normativa que le sirve de base o en las condiciones básicas de ejecución.

5.- JURISPRUDENCIA

Las sentencias más destacables dictadas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad de Madrid durante el período al que se refiere este informe, 2017, versan sobre sanciones impuestas a determinadas instalaciones y actividades por haber comenzado a funcionar sin haber obtenido el preceptivo informe de evaluación ambiental o sin haber solicitado al órgano ambiental su pronunciamiento sobre la necesidad de someterse o no a este concreto trámite.

Entre las segundas, la Sentencia 179/2017, de 15 de marzo de 2017, estima el recurso presentado por el recurrente, quien realizó una actividad de depósito y quema de diferentes residuos en un polígono situado en una parcela sin haber requerido la preceptiva resolución administrativa para el procedimiento de análisis ambiental caso por caso, infracción sancionable con arreglo al artículo 59 e) de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. La Sala, una vez que acredita probada la infracción, cambia la inicial calificación de la misma de grave a leve, razón por la cual la declara prescrita. En sentido desestimatorio por idéntico hecho e infracción del mismo precepto se pronuncia, sin embargo, la Sentencia 690/2017, de 9 de octubre de 2017, al haber quedado demostrado que el recurrente depositó gran cantidad de residuos en unos terrenos incluidos en el Parque Regional del Sudeste sin haber sometido dicha actividad a un estudio caso por caso necesario para determinar el procedimiento ambiental de aplicación.

Pero el problema fundamental en relación con la imposición por parte de las autoridades madrileñas de sanciones por incumplimiento en materia de evaluación de impacto ambiental en esta etapa que consideramos deviene de la derogación, como norma aplicable en la materia, de la Ley autonómica 2/2002. Como ya pusimos de manifiesto en el informe del *Observatorio de Políticas Ambientales de 2016*, esta Ley fue derogada por la Ley autonómica 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. En tanto se aprobara la nueva norma legal para la región, sería de aplicación en la misma la Ley de Evaluación Ambiental estatal, Ley 21/2013.

Pues bien, entre los preceptos de la Ley 2/2002 derogados se encuentra el artículo 59 b), que considera como infracción grave el inicio de las obras sometidas a evaluación ambiental sin haber obtenido el informe positivo, o si se incumplen las condiciones previstas en el mismo, sin que dicha tipificación se supla con la referencia a la Ley estatal de 2013, que no contempla entre sus disposiciones precepto sancionador equivalente al derogado.

El TSJ, en su Sentencia 55/2017, 1 de febrero de 2017, siguiendo una doctrina jurisprudencial consolidada en el sentido de la aplicación de la norma más favorable al infractor, incluso cuando la reforma legal se haya producido después de concluida la fase administrativa y estando ya entablado el recurso en vía jurisdiccional, siempre y cuando la sanción no esté ejecutada o, si lo está, lo es con carácter provisional o cautelar (STS de 17 de diciembre de 2007), entiende que en el supuesto sometido a su consideración se ha “destipificado” la conducta imputada y sancionada. Entender lo contrario en este caso supondría, según la Sala, una vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia 17/2017, de 18 de enero de 2017, para entender que, dada la derogación de la Ley autonómica madrileña y la consiguiente aplicación de la Ley estatal 21/2013, siendo ésta más beneficiosa para el sancionado tanto en materia de cómputo de la prescripción de la infracción como en la tipificación de la conducta imputada, es esta última la que resulta de aplicación para resolver el caso. Por ello, deja sin efecto la resolución sancionadora. Este mismo argumento de la aplicación de la norma sancionadora más favorable al infractor, esto es, la Ley estatal de 2013, es el que defiende la Sentencia 236/2017, de 6 de abril de 2017, para rebajar la sanción inicialmente impuesta al recurrente por haber desarrollado una actividad de aparcamiento de vehículos al aire libre sin haber obtenido la previa declaración ambiental positiva.

Aunque con escaso interés doctrinal, sí conviene recordar que el Tribunal de Justicia mantiene su postura, ya examinada en otras ocasiones por nosotros, que el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (que modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico) confiere a las Confederaciones Hidrográficas de modificar las condiciones de vertido de las instalaciones de depuración de aguas. Su Sentencia 117/2017, de 2 de marzo, confirma la revocación de la autorización inicialmente concedida por el organismo de cuenca a un Municipio que incumplió las condiciones establecidas en dicho permiso.

Finalmente, las Sentencias 79/2017, de 8 de febrero, y 391/2017, de 30 de junio, desestiman los recursos interpuestos frente a sendas decisiones administrativas de no autorizar determinados cultivos por resultar incompatibles con los usos, aprovechamientos y actividades de una zona definida por el Plan de Gestión de los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000, la primera, e impedir el desarrollo de una actividad agrícola en un terreno forestal, concretamente en un terreno calificado de monte preservado según la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, la segunda.

6.- PROBLEMAS AMBIENTALES

A) LA PERSISTENTE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN LA CAPITAL

Una vez más, es recurrente la consideración como grave problema ambiental en la Comunidad autónoma madrileña la persistente contaminación atmosférica que sufre la capital, que en 2017 superó por octavo año consecutivo los límites legales de dos de los más importantes agentes contaminantes: dióxido de nitrógeno (NO₂), -que se produce de manera más intensa en los meses de invierno-, y ozono troposférico (O₃), -con más incidencia en el verano-.

La causa fundamental de esta degradación de la calidad del aire en la ciudad de Madrid se debe a la circulación automovilística, principalmente al tráfico en la urbe de vehículos diésel.

Aunque, como hemos señalado, el Gobierno regional ha dictado el Protocolo marco para intentar frenar la contaminación por NO₂, a juicio de Ecologistas en Acción, las medidas adoptadas en este Plan no serán suficientes para atajar o, al menos, reducir, el problema, hasta tal punto que el diario *El País* de 28 de enero de 2018 se hacía eco de la noticia con el ilustrativo titular de “Resignados a combatir la “boina” con lluvia”.

No obstante, y a pesar de la opinión al respecto de la citada organización ecologista, tampoco parece que hasta la fecha haya dado muchos resultados el Plan de Calidad del Aire aprobado por el consistorio municipal en enero de 2016.

Por su parte, el Gobierno de la Nación, que ha aprobado el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019, dotándolo con 276 millones de euros para ayudar a los grandes Ayuntamientos, ha invertido más de 1.200 millones para renovar la flota de vehículos, y más de 2.000 millones de euros para la eficiencia de los edificios, pone el acento sobre las competencias de los Ayuntamientos para aplicar las medidas necesarias en caso de que se superen los umbrales de calidad del aire establecidos (manifestaciones de la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ante el requerimiento realizado por Bruselas para que España concrete sus planes para luchar contra la contaminación del aire. Diario *La Ley* de 5 de febrero de 2018).

Los expertos consideran que es necesario adoptar medidas estructurales, como el cambio de modelo de transporte que disminuya la utilización del vehículo privado en la ciudad. Así, se tendrían que construir vías especiales y exclusivas para autobuses y coches con alta ocupación, extender la red de cercanías, ampliar la red de carril bici, construir aparcamientos disuasorios, prohibir la circulación de vehículos en determinadas zonas de la capital, etc.

Para lograrlo, una vez más se requiere la colaboración conjunta entre las diversas Administraciones públicas y la implicación de todas ellas para la superación de este importante problema ambiental que afecta a todos los niveles territoriales.

B) VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE RESIDUOS EN LA CEMENTERA DE MORATA DE TAJUÑA

Ya han sido objeto de análisis en informes anteriores determinados pleitos derivados de la oposición de los vecinos y Ecologistas en Acción a la incineración de residuos por parte de la empresa Portland Valderribas en la fábrica de cementos que la misma tiene en la localidad de Morata de Tajuña, conflicto que fue resuelto en primera instancia por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia madrileño 301/2016, de 2 de junio, que desestimaba las pretensiones de los colectivos recurrentes, y que ahora se casa por el Tribunal Supremo mediante Sentencia 1298/2017, de 18 de julio.

El fallo aborda la validez de la Resolución del Director General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, de 30 de abril de 2013, relativa a la modificación sustancial de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para permitir dicha actividad en la cementera, revocando la sentencia del tribunal *a quo* y dando la razón a los colectivos demandantes, aunque por cuestiones exclusivamente formales, concretamente las dos siguientes:

Primera, la emisión en una única resolución de la Autorización Ambiental Integrada y de la Declaración de Impacto Ambiental, que fueron objeto de publicación conjunta.

La Sala, reiterando las consideraciones realizadas en su Sentencia de 9 de julio, de 2015 (rec. cas. 3539/2013), entiende que el trámite de evaluación ambiental ha de evacuarse con carácter previo al otorgamiento de la correspondiente autorización ambiental. Esta conclusión obedece a una razón lógica, -pues sólo así puede la Administración actuante tomar en consideración y ponderar los valores ambientales presentes antes de adoptar la correspondiente resolución-, pero también a una justificación jurídica, ya que la normativa aplicable a este trámite ambiental requiere que el mismo se realice con carácter previo a la resolución administrativa que autorice la obra, instalación o actividad (STC 13/1998, de 22 de enero).

No convence a la superior Magistratura el argumento de la demandada de que la autorización ambiental otorgada incorporó a su propio contenido la totalidad de las prescripciones ambientales establecidas en la declaración ambiental, pues se trata, a entender de la Sala jurisdiccional, de valorar el contenido de la DIA y efectuar un análisis propio, y no de proceder a una mera recepción acrítica, una aceptación ciega de su contenido o de copiar literalmente hasta la última coma, sino de ponderarla adecuadamente a fin de decidir si ha de procederse a otorgar o denegar la AAI o sujetar ésta a determinadas condiciones (FJ 4).

A mayor abundamiento, se insiste en que la publicación de la DIA ha de hacerse también con anterioridad al otorgamiento de la AAI. Y ello no sólo porque permite informar a la Administración actuante de los valores ambientales concurrentes en el caso e ilustrarle sobre los mismos en punto a la resolución que corresponde adoptar, sino también porque la DIA no culmina el procedimiento autorizatorio sino que, por el contrario, es una fase que ha de tener continuidad en una sucesiva, de carácter sustantivo, con miras a evaluar la procedencia de otorgar la AAI y de determinar, en su caso, las condiciones a las que ha de supeditarse su otorgamiento.

En segundo lugar, se pone de manifiesto la necesidad de contar con la participación ciudadana en todas las fases de este procedimiento: La DIA persigue informar al público en general de la existencia de los valores ambientales, difundirlos y darles publicidad. La AAI requiere el establecimiento y el mantenimiento de un diálogo continuado, abierto al público en general en sus distintas fases y etapas. Por ello, no pueden entenderse satisfechos los derechos de defensa de los interesados en el procedimiento con la sola fase de información pública que sigue a la presentación del estudio de impacto ambiental, sino que la participación pública ha de estar abierta en las fases sucesivas, en las que los interesados han de poder participar y formular las correspondientes alegaciones. Participación e información constituyen, por consiguiente, sendos pilares esenciales del trámite de evaluación ambiental, y la emisión de la DIA supone una fase relevante, de manera que si su texto definitivo no se somete a información ni a participación, se desatienden ambos principios.

No obstante este fallo, la organización Ecologistas en Acción insiste en que dos meses después del mismo, la cementera continúa incinerando residuos. Y es que la Dirección General de Medio Ambiente, en lugar de iniciar un nuevo procedimiento de evaluación ambiental, ha emitido la DIA sin haber abierto el procedimiento participativo previo, pero sometiéndola, sin embargo, a información pública, lo cual, desde el punto de vista del colectivo ambiental, es incorrecto, porque la DIA no se somete a este trámite de alegaciones del público, ya que se trata del pronunciamiento final de la Administración. Lo que debe ser objeto de esta información es la propuesta o estudio de impacto ambiental presentada por el promotor. Con esta irregular manera de proceder, y siempre según la citada organización, la Administración autonómica ha eludido el cuestionamiento de la actividad de valorización energética de los residuos, justificando la no paralización de la actividad en cuestión.

C) VERTEDERO DE LOECHES

Otro tema del que nos hemos venido ocupando en algunos de nuestros últimos informes sobre los problemas ambientales en la Comunidad de Madrid es el relativo a la construcción de un vertedero de residuos en Loeches. El último hito judicial de este proyecto ha sido el pronunciamiento de la Sentencia del TSJ Madrid 450/2017, de 8 de junio de 2017, que ha desestimado el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de la localidad contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid por el que se aprobaba de manera definitiva el Plan Especial de Infraestructuras para la implantación del “Complejo Medioambiental de reciclaje en la Mancomunidad del Este”, que sustituirá al vertedero de Alcalá de Henares, que se colmará en 2018.

Recuerda el Tribunal que la iniciativa de un plan especial de esta naturaleza es pública, ya que el promotor es la Mancomunidad del Este, de la que forma parte el Ayuntamiento recurrente, y que, dado su carácter supramunicipal, es a la Comunidad de Madrid a la que corresponde su formulación, tramitación y aprobación, sin requerir previa determinación en el planeamiento municipal.

Dicha actuación, que es una infraestructura regional, se enmarca dentro de los Proyectos de Alcance Regional que prevé el artículo 33 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, por lo que es perfectamente legal que su aprobación definitiva se produzca por el órgano autonómico.

Rechaza también la Sala que se hayan introducido modificaciones sustanciales en el proyecto inicial que deban someterse nuevamente a los trámites de información pública e informes previos.

En relación con el argumento del consistorio municipal de que este proyecto tiene un ámbito espacial en el que se incluye una vía pecuaria, teniendo, por tanto la calificación de suelo no urbanizable protegido, el TSJ considera que la Ley de Vías Pecuarias de Madrid prevé, en estos supuestos, la desafectación y modificación del trazado de la vía, que habrá de incluirse, una vez tramitado el correspondiente procedimiento, en la nueva ordenación. Y es lo que realiza el Plan, que no modifica la clasificación del tramo de vía pecuaria, sino que propone su desafectación y restitución mediante permuta por terrenos del exterior del recinto, que no pueden ser ocupados por las instalaciones del complejo mientras sigan afectos a dicho fin.

7.- LISTADO DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

- Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. Pedro Martín Rollán Ojeda

- Viceconsejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. Pablo Altozano Soler

- D. G. del Medio Ambiente: Titular: Sr. D. Diego Sanjuanbenito Bonal

- D. G. de Agricultura y Ganadería: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente

- D. G. de Administración Local. Titular: Sr. D. Juan Ignacio Merino de Mesa

- D. G. de Urbanismo: Titular: Sr. D. José Tortosa de la Iglesia

- Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para Cambio Climático: Sr. D. Mariano González Sáez

- Secretaría General Técnica: Titular: Sr. D. Fernando Moya Lorente

● Entidades y Organismos Públicos:

- Organismo Autónomo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA). Titular: Sr. D. José María Moreno Marín

- Empresa Pública Obras de Madrid, Gestión de Obras e Infraestructuras, S.A. Titular: Susana Magro Andrade

- Empresa Pública Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid, Sociedad Anónima (GEDESMA). Titular: Sra. D^a. Sonsoles Martínez Agudo.

● Órganos Colegiados:

- Comisión de Urbanismo de Madrid

- Comisión del Etiquetado Ecológico

- Consejo de Medio Ambiente

- Jurado Territorial de Expropiación Forzosa

- Comité de Agricultura Ecológica

- Comité Permanente del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid

- Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid

- Consejo de la Vid y el Vino de la Comunidad de Madrid

- Consejo de Protección y Bienestar Animal

- Junta de Fomento Pecuario

- Centro Autonómico de Control Lechero de la Comunidad de Madrid
- Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor
- Consejo Editorial de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio
- Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida "Carne de la Sierra de Guadarrama"
- Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Vinos de Madrid"
- Órgano Gestor de la denominación "Aceitunas de Campo Real"
- Grupo operativo responsable de la aplicación del Protocolo Marco de NO₂

8.- LISTADO DE NORMAS

DECRETOS

- Decreto 26/2017, de 14 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la zona especial de conservación "Cuencas de los ríos Alberche y Cofío" y se aprueba su Plan de Gestión y de la zona especial de protección para las aves "Encinares del río Alberche y río Cofío".
- Decreto 36/2017, de 28 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el Cambio Climático y se modifica el Decreto 194/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.
- Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).
- Decreto 312/2017, de 31 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica en lo relativo al uso del espacio aéreo y tránsito aéreo, el Decreto 26/2017, de 14 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se declara la zona especial de conservación "Cuencas de los ríos

Alberche y Cofío” y se aprueba su Plan de Gestión y de la zona especial de protección para las aves “Encinares del río Alberche y río Cofío”.

- Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Protocolo Marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid

ÓRDENES

A) Caza y pesca

- Orden 228/2017, de 13 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 2017.

- Orden 772/2017, de 7 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se corrige el error advertido en la Orden 228/2017, de 13 de febrero, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 2017.

- Orden 918/2017, de 7 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2017/2018.

B) Inspección medioambiental

- Orden 1248/2017, de 28 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2017-2020

C) Subvenciones y ayudas públicas

- Orden 1219/2017, de 5 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a las inversiones para la sustitución de calderas de combustibles fósiles por calderas de biomasa forestal, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y la Administración General del Estado.

- Orden 1599/2017, de 26 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional Sierra de Guadarrama.

- Orden 2825/2017, de 21 de diciembre, del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones públicas para entidades sin ánimo de lucro destinadas a financiar actividades y proyectos ambientales en la Comunidad de Madrid.

RESOLUCIONES

- Resolución de 19 de enero de 2017, del Director General de Agricultura y Ganadería, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondientes al procedimiento operadores del sandach.

- Resolución de 3 de marzo de 2017, del Director General de Medio Ambiente, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud de presentación de la información anual del Plan de Gestión de Disolvente.

- Resolución de 15 de marzo de 2017, del Director General de Medio Ambiente, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud correspondiente al procedimiento de cambio de uso forestal por agrícola.

- Resolución de 8 de junio de 2017, del Director General de Agricultura y Ganadería, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud para la designación de entidades de formación que imparten cursos para la obtención del carné de usuario profesional de productos fitosanitarios.

- Resolución de 6 de julio de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se dispone la delimitación y la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad de Madrid en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas de alta tensión recogidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto.

- Resolución de 13 de julio de 2017, del Director General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se restringe el baño en el tramo alto

del río Manzanares, Manzanares El Real y el tránsito de vehículos en el paraje de La Pedriza.

- Resolución de 1 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se aprueban los mapas estratégicos de ruido de las Líneas 5, 9B y 10 de Metro de Madrid y ML1 de Metro Ligero mediante.

- Resolución de 1 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se aprueban los mapas estratégicos de ruido de las Líneas 2 y 3 de Metro Ligero.

ACUERDOS

- Acuerdo de 28 de julio de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la corrección de errores del Decreto 59/2017, de 6 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).

9.- LISTADO DE SENTENCIAS

-STS 1298/2017, de 18 de julio (rec. cas. 2324/2016).

-ST TSJ Madrid 17/2017, de 18 de enero de 2017 (rec. apel. 210/2016).

-ST TSJ Madrid 55/2017, 1 de febrero de 2017 (rec. apel. 443/2016).

-ST TSJ Madrid 79/2017, de 8 de febrero (rec. cont-adm. 497/2014).

-ST TSJ Madrid 117/2017, de 2 de marzo (rec. cont-adm. 903/2015).

-ST TSJ Madrid 179/2017, de 15 de marzo de 2017 (rec. cont-adm. 376/2015).

-ST TSJ Madrid 236/2017, de 6 de abril de 2017 (rec. cont-adm. 243/2015).

-ST TSJ Madrid 450/2017, de 8 de junio de 2017 (rec. cont-adm. 1339/2016).

-ST TSJ Madrid 391/2017, de 30 de junio (rec. cont-adm. 1294/2014).

XXXVI. COMUNIDAD DE MADRID: LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD DEL
AIRE...

-ST TSJ Madrid 505/2017, de 20 de julio (rec. apel. 55/2017)

-ST TSJ Madrid 690/2017, de 9 de octubre (rec. cont-adm.
1383/2016).