

XLII

Comunidad de Madrid: la lucha contra la contaminación atmosférica emprendida por el ayuntamiento de 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. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 8. LISTADO DE NORMAS. 9. LISTADO DE JURISPRUDENCIA.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Sin duda, el ámbito jurídico-ambiental más destacado de la Comunidad de Madrid en el año 2018 han sido las disposiciones adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid para reducir la contaminación atmosférica, y que se han centrado, prácticamente de manera unidimensional, en el control de la circulación de los vehículos a motor.

La sobrepoblación de las grandes ciudades, junto con el suministro de energía eléctrica a las mismas, la emisión de contaminantes procedentes de los focos industriales y las viviendas y la intensidad del tráfico automovilístico, han generado importantes problemas de polución del aire

que urge combatir, ya que ello afecta a la salud pública y a la calidad de vida de sus habitantes.

Las restricciones o prohibiciones del acceso de los vehículos automóviles a amplias zonas y al centro de la ciudad generan trastornos en la vida cotidiana de los ciudadanos y notables repercusiones negativas para las actividades comerciales y las empresas, que hace que se manifiesten, en muchos casos, en franca oposición a aquéllas (concretamente, en Madrid los perjudicados se han agrupado en la “Plataforma de Afectados por Madrid Central”). Por otra parte, las iniciativas llevadas a cabo a nivel municipal no constituyen la única solución viable para el problema, debiéndose conciliar con otras que hagan posible la movilidad urbana, construyendo, por ejemplo, aparcamientos disuasorios, carriles bici, o propiciando alternativas a este tipo de transporte, como el transporte público, la bicicleta o los vehículos eléctricos. Estas opciones, si bien se recogen en la nueva normativa madrileña, aparecen de un modo mucho más difuso.

Se trata, en definitiva, de concebir una política pública que exceda de la materia estrictamente ambiental para abarcar una pluralidad de ámbitos y sectores públicos cuya finalidad sea, en última instancia, diseñar un nuevo modelo de ciudad, mucho más sostenible y amable con el ciudadano pero que, a la vez, respete los derechos de todos los agentes implicados.

En todo caso, todavía es pronto para valorar la eficacia de las medidas adoptadas por el consistorio madrileño a este respecto. Será necesario dejar que transcurra un razonable lapso de tiempo para comprobar si las mismas han logrado los objetivos deseados o, por el contrario, los perjuicios ocasionados han sido superiores a los beneficios logrados.

2. LEGISLACIÓN

Al margen de las referidas medidas municipales para atajar la contaminación atmosférica producida por la circulación automovilística, durante 2018 la Comunidad de Madrid no ha aprobado normativa general relevante en la materia ambiental, salvo los planes y actuaciones a los que nos referiremos en su epígrafe correspondiente.

Por consiguiente, vamos a centrar nuestra atención en los Acuerdos dictados a tal fin por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid: el primero, de 10 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Protocolo de Actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en

dicha ciudad, y el segundo, referido a la gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”.

El Protocolo anticontaminación viene a sustituir al anteriormente vigente desde enero de 2016, y supone, en líneas generales, un endurecimiento de las restricciones a la movilidad de los vehículos automóviles en la urbe cuando se produzcan episodios de alta contaminación y la introducción de un nuevo escenario, el 5, para situaciones especialmente graves. Conviene resaltar que, junto con la iniciativa “Madrid Central”, este Protocolo ha sido favorablemente acogido por asociaciones ecologistas, las cuales consideran que tales medidas han logrado, unido a una situación climatológica favorable, reducir la contaminación de registrada en Madrid durante 2018 (fuente: [Ecologistas en Acción](#)).

El Protocolo se enmarca en el llamado Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático del Ayuntamiento de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de septiembre de 2017.

Su Preámbulo señala, entre sus avances más destacables, “la división en zonas del territorio municipal de manera que las situaciones de alerta puedan declararse en áreas más reducidas de alta densidad de población”, así como la puesta en marcha de mecanismos de información adicionales en casos de alta concentración de dióxido de carbono, que permitan una mejor protección de la salud pública, pero también lograr una mayor colaboración ciudadana y, en su caso, mejorar la aplicación de restricciones de tráfico.

A este respecto, el territorio municipal se divide en cinco zonas (interior M-30, sureste, noreste, noroeste, suroeste), atendiendo a la distribución de la población, la tipología y distribución de estaciones del sistema de vigilancia del aire y a la estructura de la red viaria (punto 2), y se articulan tres niveles de actuación (punto 3), en función de las concentraciones de dióxido de nitrógeno que se registren (preaviso, aviso y alerta).

Atendiendo a las mediciones del agente contaminante citado, y si las condiciones climatológicas son desfavorables, se entiende iniciado un episodio de contaminación, que puede dar lugar a cinco escenarios (punto 4):

- escenario 1: un día de superación del nivel de preaviso.
- escenario 2: dos días consecutivos de superación del nivel de preaviso o un día con superación del nivel de aviso.

- escenario 3: tres días consecutivos de superación del nivel de preaviso o dos días consecutivos con superación del nivel de aviso.
- escenario 4: cuatro días consecutivos con superación del nivel de aviso.
- escenario 5: un día de nivel de alerta.

Lógicamente, en función de cada escenario se articulan una serie de medidas: informativas y de recomendación, de promoción y refuerzo del transporte público, restricciones e, incluso, prohibiciones de circulación de vehículos a motor y de estacionamiento en función de su etiqueta ambiental, siendo una novedad que esta regulación también se aplica a motocicletas y ciclomotores.

En segundo lugar, y junto a dicho Protocolo, el Ayuntamiento ha creado una Zona de Bajas Emisiones denominada “Madrid Central”. Esta área se crea en el Distrito Centro de la ciudad con los siguientes objetivos: *“reducir los niveles de contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de sus residentes, promover una movilidad más sostenible, favoreciendo el transporte público colectivo y los medios y vehículos menos contaminantes y disminuir la intensidad del tráfico, recuperando espacio público para el peatón...”* (Acuerdo de 29 de octubre de 2018), y entre otras medidas, se basa en la limitación de la circulación en la citada área atendiendo a la clasificación de los vehículos por su actividad contaminante, de acuerdo al Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

De hecho, en el Anexo al citado Acuerdo se indica que queda prohibido el acceso y la circulación por dicha zona a todo vehículo que carezca del correspondiente permiso, con las excepciones que en el mismo punto se enumeran, fijándose los criterios de acceso, funcionamiento y estacionamiento en función de las categorías ambientales de los vehículos a las que antes hemos aludido (apdo. 3, punto 2).

De esta manera, y con alguna excepción, los vehículos de las categorías *O Emisiones* y *ECO* podrán acceder y circular por “Madrid Central” sin restricciones y podrán estacionar en la zona SER (Servicios de Estacionamiento Regulado) en los términos establecidos en la Ordenanza de Movilidad Sostenible. Los vehículos de las categorías B o C sólo podrán acceder a la citada zona para aparcar, ya sea en un garaje público o privado, si bien, en el caso de motocicletas, ciclomotores y triciclos de dichas categorías, podrán acceder a dicha zona sin restricción alguna en la franja horaria de 7.00 a 22.00 horas, y fuera de ese horario, para aparcar en un garaje público o privado.

Este régimen se flexibiliza estableciendo unas excepciones a la restricción de acceso y circulación para las categorías B y C, permitiendo el acceso de vehículos de residentes, de invitados de residentes, de personas con tarjeta de estacionamiento para personas de movilidad reducida...etc.

En todo caso, se prohíbe el acceso a los vehículos de la categoría A, es decir, sin distintivo ambiental, si bien también se establecen excepciones, como en el caso de vehículos de los que ya dispusieran los residentes, vehículos de invitados de residentes,..., aunque estas excepciones son más restrictivas que las indicadas para los vehículos de las categorías B y C.

En el Anexo también se articula, de manera detallada, el procedimiento para la obtención de permisos de acceso en función de las excepciones antes indicadas, así como su vigencia, además de la posibilidad de obtener permisos extraordinarios de acceso para diferentes supuestos (vehículos que dejen o recojan a escolares de educación infantil y primaria, y en su caso, secundaria; vehículos especiales; turismos de personas trabajadoras en el interior de “Madrid Central” con horario nocturno, etc.).

Transcurridos unos pocos meses desde la puesta en marcha de “Madrid Central” y el nuevo Protocolo Anticontaminación, las opiniones sobre los resultados de dichos instrumentos siguen siendo dispares: mientras asociaciones ecologistas y ciudadanos en general coinciden en la bondad de tales medidas, los comerciantes se quejan de la disminución de ingresos que ello les ha supuesto. En todo caso, parece que es necesario esperar un poco más de tiempo para poder analizar el alcance de estas medidas.

En cuanto a proyectos normativos en curso a los que tendremos que estar atentos, desde el punto de vista del urbanismo y su interrelación con el medio ambiente, se está tramitando el proyecto de ley regional de urbanismo y del suelo que parece no convencer a los partidos de la oposición (PSOE y Podemos), que han presentado al texto unas ochocientas enmiendas, todas ellas rechazadas por el Grupo Parlamentario Popular y por Ciudadanos. Asimismo se encuentra en fase de elaboración el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid que desarrolla, con un retraso de veinte años, la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias.

3. ORGANIZACIÓN

Por lo que se refiere a la organización administrativa en materia de medio ambiente, durante 2018 destaca la creación de la Comisión

Interdepartamental de Cambio Climático, mediante Decreto 6/2018, de 6 de febrero, del Consejo de Gobierno.

Según se indica en el Preámbulo de la norma, esta Comisión se crea “como órgano colegiado para la propuesta de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, y de seguimiento y revisión de las medidas ya implantadas y en ejecución” (punto II y art. 2.1), y está adscrita a la Consejería competente en materia de cambio climático (art. 2.2).

También resulta interesante la creación, mediante Orden 1864/2018, de 6 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, del Consejo Asesor para el desarrollo de la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid. La Orden regula su funcionamiento, del que forman parte representantes de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales y de la sociedad civil, y cuya finalidad es “profundizar en el desarrollo de medidas que garanticen el cumplimiento de la Agenda 2030” en la citada Comunidad. Dicho Consejo asesor se crea como sección del Consejo de Medio Ambiente regional (art. 1).

Por último, y dado que durante 2018 se produjeron cambios importantes en el Gobierno autonómico, también se han producido variaciones en la estructura orgánica de la administración medioambiental de la Comunidad de Madrid, la cual se establece en los Decretos 58/2018, de 24 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid; 59/2018, de 24 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías; 84/2018, de 5 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; y 108/2018, de 19 de junio, y 147/2018, de 9 de octubre, del Consejo de Gobierno, ambos de modificación del Decreto 84/2018, de 5 de junio, antes citado.

4. EJECUCIÓN

Para ejecutar la política ambiental en la Comunidad de Madrid, se han aprobado dos planes que son dignos de reseñar:

El primero, el Plan de Actuación contra el uso ilegal de veneno en el medio natural de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 144/2018, de 2 de octubre, del Consejo de Gobierno.

El Preámbulo de la norma considera que el “uso de cebos envenenados... constituye una de las prácticas más lesivas para la conservación de los ecosistemas en general y de determinadas especies de fauna amenazadas en particular”, y a este respecto, viene a desarrollar la prohibición de uso que se recoge en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y en la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid, enmarcándose en la Estrategia Nacional contra el uso ilegal de cebos envenenados en medio natural de 2004.

Para ello, la finalidad del Plan es erradicar el uso ilegal de cebos envenenados, ya que no sólo afectan a la fauna y flora natural, sino que suponen riesgos potenciales para la salud pública (apartado 2). Su ámbito de aplicación es el territorio de la Comunidad de Madrid (apartado 3), y tendrá una duración indefinida, condicionada al cumplimiento de los objetivos del mismo, y sin perjuicio de su revisión (apartado 5). El órgano responsable de la gestión, implantación y aplicación del Plan es la Dirección General competente en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las funciones y competencias propias del Cuerpo de Agentes Forestales en la aplicación del mismo, destacando que se promoverá la formación y especialización de dichos agentes en este campo (apartado 4).

El Plan prevé varias medidas: de prevención, que incluyen mecanismos destinados a disuadir del uso ilegal de cebos envenenados, así como procedimientos de actuación ante el aviso o hallazgo de fauna o cebos presuntamente envenenados; medidas de coordinación, dirigidas a hacer más eficiente la actuación de todos los implicados en la lucha contra el uso ilegal de tales cebos, así como incrementar la eficacia de las acciones dirigidas a la persecución del delito, tanto en la vía administrativa como penal; y medidas de promoción, cuya finalidad sería la formación y sensibilización de todos los sectores implicados en la gestión del medio natural.

Sin perjuicio de que la aprobación del Plan de Actuación haya sido acogida favorablemente por varias organizaciones, estas también han criticado algunos aspectos de los que aquel adolece, por ejemplo, la falta de una tipificación de medidas cautelares o sanciones administrativas (fuente: *equomadrid.org/2018*).

En segundo lugar, el Gobierno autonómico ha aprobado también la Estrategia de Gestión Sostenible de los Residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024, mediante Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno. Su finalidad es adoptar las medidas necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en la normativa comunitaria y

española y por el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, y nace como desarrollo del art. 1.1 de la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos. De acuerdo al art. 11.1 de la misma, esta Estrategia (o Plan) es “*de obligado cumplimiento para Administraciones Públicas y particulares, constituyendo un límite vinculante para cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán modificar, derogar, o dejar sin efecto*” aquella (Preámbulo). Finalizada su vigencia, será necesaria la aprobación de una nueva Estrategia que la sustituya. Además, señala que requerirá un seguimiento permanente que garantice la eficacia de la misma y el cumplimiento de los objetivos marcados.

Tras realizar un análisis de los instrumentos normativos a nivel europeo y estatal sobre esta materia, y explicar los efectos de los residuos sobre el medio ambiente, en especial, sobre el clima, establece como objetivo “*ordenar la gestión de los residuos en el ámbito territorial*” de la Comunidad de Madrid.

El contenido de la Estrategia se articula en función de planes de gestión específicos para cada tipo de residuo (residuos domésticos y comerciales, industriales, de construcción y demolición, de aparatos eléctricos y electrónicos, de pilas y acumuladores, de vehículos al final de su vida útil, de neumáticos fuera de uso, de residuos de PCB y de lodos de depuración de aguas residuales). Además, si bien no se incluyen en la misma, prevé la elaboración de planes específicos para dos residuos adicionales: los agrarios y los de actividades extractivas.

Los objetivos que pretende son cinco: prevenir la generación de residuos; maximizar su transformación en recursos, en aplicación de los principios de la economía circular; reducir el impacto ambiental de los mismos, especialmente, los vinculados al calentamiento global; fomentar las mejores técnicas disponibles para su tratamiento; y definir los criterios para el establecimiento de las infraestructuras necesarias y para la correcta gestión de residuos en la Comunidad de Madrid. Y para alcanzarlos, articula un conjunto de líneas de actuación, de carácter horizontal, como la racionalización de la legislación en materia de residuos, la utilización de instrumentos económicos en el ámbito de los residuos, la información y comunicación, o el I+D+I, entre otras.

Para su implementación, la Estrategia dispone de un presupuesto de 227.256.064 euros.

Esta Estrategia ha sido fuertemente criticada desde diferentes organizaciones ecologistas y sociales, que demandan que la misma no se

base en la incineración, sino en la prevención, reutilización y reciclaje, lo que sería más económico y también más saludable para las personas (fuente: [Ecologistas en Acción](#)).

Al margen de estos instrumentos, la ejecución de la política medioambiental de la Comunidad de Madrid se caracteriza por su continuidad. De este manera, se han establecido, un año más, las épocas de veda para la pesca y la caza (Orden 270/2018, de 12 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, modificada por Orden 117/2018, de 20 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para la primera, y 118/2018, de 18 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para la segunda), y se han publicado múltiples informes de impacto ambiental de variados proyectos urbanísticos.

También se puede destacar la paulatina implementación de instrumentos telemáticos para la tramitación de solicitudes y autorizaciones en este ámbito, como la prevista en la Resolución de 30 de noviembre de 2018, del Director General de Medio Ambiente y Sostenibilidad, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud, autorización y notificación de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, y de un modo más general, la Resolución de 20 de marzo de 2018, del Director General de Medio Ambiente, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud para diversos procedimientos administrativos.

De interés resulta también la articulación de ayudas para la modernización de sectores contaminantes, por ejemplo, para la adquisición de vehículos comerciales ligeros eficientes, auxiliares y de servicios, mediante Orden 322/2018, de 13 de febrero, o para la adquisición de vehículos más eficientes en el sector del taxi, mediante Orden 323/2018, de 13 de febrero.

En materia de espacios naturales, no podemos dejar de referirnos a la regulación del uso público en el paraje de La Pedriza, del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, durante el período de cría de rapaces rupícolas de 2018. La Resolución de 3 de mayo de 2018, del Director General de Medio Ambiente, pretende evitar molestias a dichas especies frente a actividades como el senderismo o la escalada que se realizan en las mismas zonas donde anidan aquellas. La regulación establecida alcanza diversos grados, que van desde la prohibición temporal de dichas actividades a la prohibición total en zonas determinadas, y para lo cual se toman en consideración desde la existencia de nidos en dichas zonas, a otros impactos ambientales como el deterioro de rocas, la suma de escaladores y otros visitantes, daños en senderos,... Además, esta Resolución

complementa a otra de 19 de marzo, por la que se restringe el tránsito de autobuses en el citado paraje.

No parece convencer a las organizaciones ecologistas el diseño del Plan Rector de Uso y Gestión de este Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que ha de ser aprobado definitivamente por los gobiernos regionales de Madrid y Castilla y León. La preocupación expresada por Ecologistas en Acción sobre la reducción del nivel de protección que conlleva, a su juicio, el documento, parece que acabará examinándose en sede judicial, como ya ocurrió con el PORN de la Sierra de Guadarrama aprobado por Decreto 96/2009, que fue parcialmente anulado por el TSJ Madrid (St 604/2012, de 31 de mayo, ya comentada en nuestro informe de 2013).

Tampoco cuenta con el beneplácito de esta misma organización ecologista el proyecto de Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados que está elaborando la Comunidad de Madrid y que este colectivo ambiental considera insuficiente. El Plan es consecuencia de la Ley regional 7/1990, de Protección de Humedales, que creó el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid. El Catálogo actual fue elaborado en 1991 y se amplió en 2004, incluyendo veintitrés humedales a los que se les dispensa una serie de medidas de protección y de actuación preferente. El mismo se encuentra desfasado, ya que no incluye numerosos humedales que tienen valor suficiente para incorporarse al mismo y otros que, aun formando parte de aquél, se han degradado de tal manera que han perdido su valor ambiental. Por otro lado, tan sólo siete de los humedales catalogados cuentan con Plan de Actuación, que no se han revisado desde 2004. El resto de humedales no cuenta con dicho Plan (fuente: [Ecologistas en Acción](#)).

5. JURISPRUDENCIA

Antes de analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Madrid, conviene subrayar algunas sentencias de otros Tribunales que afectan de manera importante a la gestión ambiental de la región:

En el ámbito europeo, destaca la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala novena ampliada), de 13 de diciembre de 2018 (asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16), que, aunque tratada en otros epígrafes de esta misma obra por la profesora Carmen DE GUERRERO, no queremos si quiera dejar de reseñar por su importancia, tanto en lo que afecta a su contenido material, -en cuanto que anula el Reglamento (UE) 2016/646, que modifica, por voluntad de la Comisión

Europea, que no tiene competencia para ello, los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 en el Reglamento 715/2007-, como en sus aspectos procesales: en primer lugar, la admisión de la legitimación de los Ayuntamientos (de Madrid, Paris y Bruselas) para ser parte en el proceso seguido contra la norma, y a los que el Tribunal considera directamente afectados por la misma, ya que habían adoptados medidas contra la contaminación atmosférica teniendo en cuenta los baremos europeos ahora rebajados (*vid* Comunicación presentada por Beltrán PUENTES COCIÑA al XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo titulada “Las ciudades como actores legitimados para controlar la legalidad de los actos reglamentarios de la Unión Europea en materia de calidad del aire”), y en segundo, la consideración de la eficacia prospectiva del fallo una vez valorados los problemas que la pura y simple anulación *ex tunc* de la disposición controvertida pudiera plantear, -particularmente la validez de las homologaciones de vehículos concedidas en atención a la norma anulada, que podría afectar negativamente los intereses económicos legítimos tanto del sector del automóvil, que se ha adaptado a la normativa aplicable, como a los consumidores que han adquirido vehículos que conforme a dicha normativa (apdos. 162 y 163)-.

Por su parte, y sin perjuicio del análisis que de estas decisiones realice el profesor Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ en este mismo volumen, tenemos que dar noticia de los fallos que el Tribunal Supremo ha dictado en relación con actos y disposiciones de carácter ambiental dictados por el Gobierno regional.

Así, la STS 1739/2018, de 10 de diciembre de 2018 (rec. cas. 1424/2016), casa la STSJ Madrid de 8 de marzo de 2016 y da la razón al recurrente –Ecologistas en Acción-, declarando nula la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio 1121/2014, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza para la temporada 2014-2015. Estima la Sala que no se han aportado los informes técnicos necesarios sobre el estado de conservación de las especies a las que afecta la caza que garanticen que la práctica cinegética no se desarrolle sobre aquéllas que se encuentren en un estado desfavorable o de las que no se conozca su conservación, y que la norma ha autorizado el uso de determinados método de captura de especies todo el año sin atender a los períodos de veda por celo, reproducción y crianza de las mismas.

Resulta importante reseñar también la Sentencia de la alta instancia jurisdiccional 3413/2018, de 27 de septiembre de 2018 (rec. 2339/2017), que confirma el fallo del TSJ Madrid de febrero de 2017, por el que se

anuló el plan urbanístico de Pedrezuela al considerar que no cumple el principio de sostenibilidad territorial y urbana.

En materia de ruido, una vez más el TS se pronuncia sobre el provocado por el aeropuerto de Madrid y que afecta a los vecinos de las viviendas próximas al mismo en su Sentencia 593/2018, de 12 de abril de 2018 (rec. cas. 3937/2015). El Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto por los propietarios de una urbanización cercana al aeródromo madrileño contra la ST TSJ Madrid de 29 de octubre de 2015, que mantuvo la validez del Acuerdo de la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento (CIDEFO) de 16 de abril de 2004, que determinó las rutas de salida correspondientes al nuevo campo de vuelos de Madrid-Barajas. Considera la Sala que las rutas aprobadas no contravienen las normas sobre huella sonora y límites de emisiones sonoras ni vulneran los derechos fundamentales que alegan los recurrentes ni afectan negativamente a las aves protegidas ni éstas ponen en peligro el sobrevuelo de los aviones.

Mediante Auto de 18 de diciembre de 2018, el Tribunal Supremo inadmite los recursos de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid y dos entidades mercantiles contra la Sentencia TSJ Madrid 235/2018, de 3 de abril de 2018 (rec. 647/2014) por la que se declara nula la “calificación urbanística” (término que en la legislación madrileña del suelo –artículo 147 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid- alude al acto administrativo que completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, y a través del cual se autoriza un proyecto de edificación o uso en suelo no urbanizable) concedida por la Comisión de Urbanismo de Madrid y que autorizaba la celebración de eventos en la finca La Muñoza, de Madrid, así como la nulidad de la resolución del Director General de Evaluación Ambiental de octubre de 2013, por la que se eximía la actividad del procedimiento de evaluación ambiental. Condena, además, a los codemandados a reponer y restablecer todo lo actuado a la situación física y jurídica anterior a la del acuerdo impugnado (*Vid [comentario a la misma de Fernando LÓPEZ PÉREZ en Actualidad Jurídica Ambiental 26 de julio de 2018](#)*).

La entidad mercantil codemandada había solicitado de la Administración la concesión de la calificación urbanística a su finca (no urbanizable) para la implantación de una actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, basando su pretensión en la posibilidad que a tal efecto contempla el controvertido artículo 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, precepto del que nos ocupamos en su momento. La Sala entiende que esta

edificación era ilegal, ya que no había sido construida (al menos en su totalidad) amparándose en licencia urbanística. Habiendo caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, la situación del inmueble no era otra que la de “fuera de ordenación”. Pues bien, este régimen jurídico limita considerablemente las posibilidades de realizar obras de reforma o ampliación de las edificaciones sometidas al mismo. Entender que el artículo 9 de la Ley madrileña permite la inaplicación de este singular régimen de fuera de ordenación y la hipotética legalización de las edificaciones ilegales supondría, en palabras del Tribunal, “premiar a quien edificó sin licencia o contraviniendo las determinaciones de la misma frente a aquel ciudadano que, cumpliendo los términos de la licencia, acomodó la edificación a sus determinaciones”.

En cuanto a la jurisprudencia del TSJ Madrid, tan sólo destacan las sentencias 278/2018, de 11 de abril (rec. 499/2016) y [279/2018, de 11 de abril \(rec. 594/2016 –esta última comentada por Fernando LÓPEZ PÉREZ en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 26 de julio de 2018-](#), dictadas en el mismo asunto, concretamente la validez de la Ordenanza de Actividades Sujetas a Declaración Responsable y Comunicación Previa del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares.

El debate gira en torno al alcance de la legislación básica estatal (Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de Liberalización del Comercio y de determinados Servicios) y la autonómica (en el caso de Madrid, la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad) en orden a delimitar las competencias de los Ayuntamientos para definir, mediante las correspondientes Ordenanzas, qué instrumentos jurídicos de intervención en el régimen de las actividades clasificadas pueden emplear en cada caso, y en qué medida se puede sustituir o imponer la autorización previa por declaraciones responsables o comunicaciones previas.

La primera cuestión que se plantea es si el Ayuntamiento de San Fernando puede solicitar licencia previa de manera voluntaria para aquellas actividades para las que las disposiciones legislativas suprimen su obligatoriedad. Para la Sala, ninguno de los preceptos de las citadas leyes estatal y autonómica que regulan la materia prohíbe que las Entidades locales puedan, para las actividades incluidas en sus respectivos ámbitos de aplicación, considerar que los interesados puedan voluntariamente solicitar licencia previa en lugar de presentar declaración responsable o comunicación previa (FJ 3º, en consonancia con lo resuelto por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de junio de 2014 (rec. cas. 2.500/2902).

La segunda gira en torno a la posibilidad de que las Ordenanzas locales limiten las actividades sujetas a declaración responsable e impongan a las mismas una autorización previa. La Sentencia considera que dichas excepciones sólo pueden ampararse en una norma con rango de ley, y ni la Ley estatal 12/2012 ni la autonómica 2/2012 presta cobertura a la opción contemplada en la Ordenanza, que se anula en el punto en que exige autorización previa para las obras que señala en diversos apartados de su artículo 3 y en el Anexo II de la misma (que concreta este régimen de excepciones por razón de actividades con afección al orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente). A juicio del Tribunal, ello supone “dejar fuera del régimen de la declaración responsable la mayoría de las actividades”. Asimismo, considera que no puede ser este Tribunal quien determine cómo debería quedar redactado el precepto en sustitución del declarado nulo, puesto que ello lo prohíbe el artículo 71.2 LJCA.

Respecto de la excepción contenida en la Ordenanza de someter a licencia previa las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, la sentencia anula esta previsión, ya que, si bien la Ley estatal presta plena cobertura a este supuesto y exige su sometimiento a licencia, no lo hace así la disposición legal autonómica, que prescribe en estos casos se ha de presentar declaración responsable (STS de 27 de abril de 2016 (rec. 229/2014)). Frente al argumento del recurrente de que la Sala debía inaplicar la legislación autonómica por su oposición a la norma estatal, el órgano judicial entiende que si el recurrente considera que la norma autonómica en que se basa la Ordenanza contraviene la Constitución, debe solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, mas no haciéndolo, el reproche de ilegalidad no puede prosperar.

6. PROBLEMAS AMBIENTALES

En primer lugar, y como ya es habitual y se ha señalado anteriormente, destaca el siempre recurrente tema de la contaminación atmosférica.

En este sentido, el informe anual de la organización Ecologistas en Acción correspondiente a 2018 constata, un año más, el incumplimiento de los límites legales admisibles de determinados contaminantes. Sin embargo, en el mismo se reconoce también un descenso de la

contaminación en la capital respecto a años anteriores para ciertos contaminantes (informe de [Ecologistas en Acción](#) publicado en la página web de la organización el 9 de enero de 2019).

Así parece avalarlo la propia Unión Europea, que ha archivado el expediente que la Comisión abrió a España en 2009 sobre el grado de cumplimiento de la legislación europea en materia de calidad del aire (particularmente, la contaminación por dióxido de nitrógeno detectada en los municipios de Madrid y Barcelona), y del que dábamos cuenta en crónicas anteriores. El órgano europeo ha constatado que las medidas adoptadas por nuestro país (el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio ambiente remitió, entre otros, los planes de calidad del aire de estas ciudades, las medidas del Ayuntamiento madrileño a las que nos hemos referido más arriba, así como el plan del propio Ministerio) son adecuadas para hacer frente a la situación y mejorar el estado de la atmósfera en estos municipios.

No obstante, ante el archivo por parte del Parlamento Europeo de la denuncia presentada por Ecologistas en Acción sobre la reiterada superación por parte de nuestro país de los niveles de ozono, -al entender que el cumplimiento de los valores objetivo para este contaminante resulta complejo porque es un contaminante de carácter secundario formado por reacciones químicas de otros contaminantes-, y su decisión de centrar su actuación prioritaria en el dióxido de nitrógeno y las partículas en suspensión, dicha organización ecologista ha decidido interponer una demanda en la Audiencia Nacional denunciando el incumplimiento por parte del Gobierno español de su obligación de elaborar un plan nacional de mejora de la calidad del aire que proponga medidas concretas para atajar la elevada contaminación por ozono que sufre el territorio, particularmente en Madrid y otras grandes ciudades. La misma ha sido admitida a trámite.

Otra cuestión interesante que tiene ahora misma planteado el Ayuntamiento de la capital (junto con el Ministerio de Fomento, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II y Empresa Municipal de Transportes, todos ellos propietarios del 80% del suelo), es la afectación al medio ambiente del proyecto urbanístico *Madrid Nuevo Norte*, también conocido como Operación Chamartín, que pretende, mediante la remodelación del plan parcial que afecta a la zona (Revisión del Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 08.03 “Prolongación de La Castellana”), la creación de 3,3 millones de metros cuadrados de terreno al norte del distrito de Chamartín, concretamente entre el nudo norte de la M-30 y la estación ferroviaria de Chamartín, y sobre el que se prevé la

construcción de viviendas (unas diez mil setecientas) y oficinas (veintidós torres).

Los promotores del proyecto son la propia ADIF y la entidad privada Distrito Castellana (consorcio formado por el BBVA y a constructora San José) y jurídicamente ha determinado la aprobación inicial de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid relativa a Madrid Nuevo Norte. En noviembre de 2018, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha admitido a trámite el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción y la FRAVM (Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid) contra este documento. Consideran estas asociaciones que la Operación Chamartín conlleva una edificabilidad sobredimensionada, no supone ninguna mejora de las dotaciones existentes en los barrios vecinos, reduce las cesiones de equipamientos públicos –las destinadas a dotaciones públicas y zonas verdes están por debajo de los estándares mínimos que establece la Ley de Suelo regional para suelos urbanizables-, contempla zonas verdes disminuyendo los límites establecidos –además de prever su construcción en una losa de hormigón sobre las vías del tren- y elimina dos vías pecuarias –Cordel Camino de la Cuerda y Cordel de la Carretera de Miraflores-.

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

- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. Carlos Izquierdo Torres.
- Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. Pablo Altozano Soler.
- D. G. del Medio Ambiente y Sostenibilidad: Titular: Sr. D. Luis del Olmo Florez.
- D. G. de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente
- D. G. de Urbanismo y Suelo: Titular: Sr. D. José Tortosa de la Iglesia.
- Comisionada del Gobierno de la Comunidad de Madrid para Cambio Climático: Sra. D^a. Susana Magro Andrade.
- Secretaría General Técnica: Titular: Sra. D^a. María Rosario Jiménez Santiago.

7.1. 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: Sra. D^a. Lucía Morales Pérez.
- Empresa Pública Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid, Sociedad Anónima (GEDESMA). En proceso de disolución durante 2018. Presidente: Sr. D. Carlos Izquierdo Torres.

7.2. ÓRGANOS COLEGIADOS

- Comisión de Urbanismo de Madrid
- Comisión del Etiquetado Ecológico
- Consejo de Medio Ambiente
- Jurado Territorial de Expropiación
- 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 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"
- Comisión Interdepartamental sobre Cambio Climático y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad de Madrid.

8. LISTADO DE NORMAS

8.1. DECRETOS

- Decreto 6/2018, de 6 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático.
- Decreto 29/2018, de 17 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y reutilización del agua de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 58/2018, de 24 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 59/2018, de 24 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías.
- Decreto 83/2018, de 5 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 59/2017, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales de la Comunidad de Madrid (INFOMA).
- Decreto 84/2018, de 5 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (modificado por Decretos 108/2018, de 19 de junio, y 147/2018, de 9 de octubre, del Consejo de Gobierno).
- Decreto 144/2018, de 2 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación contra el uso ilegal de veneno en el medio natural de la Comunidad de Madrid.

8.2. ÓRDENES

8.2.1. CAZA Y PESCA

- Orden 270/2018, de 12 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 2018, modificada por Orden 117/2018, de 20 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Orden 118/2018, de 18 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se fijan las limitaciones y épocas hábiles de caza que regirán durante la temporada 2018-2019.

8.2.2. SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

- Orden 1/2018, de 4 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de corrección de error material de la Orden 1219/2017, de 5 de junio, 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.
- Orden 322/2018, de 13 de febrero, por la que se modifica la Orden 3222/2014, de 22 de diciembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la adquisición de vehículos comerciales ligeros eficientes, auxiliares y de servicios.
- Orden 323/2018, de 13 de febrero, por la que se modifica la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi.
- Orden 985/2018, de 27 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen en la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la adopción y mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura o ganadería ecológica, cofinanciadas por el FEADER, según el Programa de

Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid para el período 2014-2020.

- Orden 564/2018, de 24 de julio, por la que se modifica la Orden 2825/2017, de 21 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a entidades sin ánimo de lucro destinadas a financiar la realización de actividades y proyectos ambientales en la Comunidad de Madrid.

8.2.3. ESPACIOS NATURALES

- Orden 984/2018, de 26 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se inicia el procedimiento de la tramitación del Plan de Manejo y Gestión de la “Dehesa de Navas del Rey”.

8.2.4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Orden 1864/2018, de 6 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de creación del Consejo Asesor para el desarrollo de la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid y se regula su funcionamiento.

8.2.5. RESOLUCIONES (SÓLO SE INCLUYEN LAS CONSIDERADAS MÁS RELEVANTES)

- Resolución de 19 de marzo de 2018, del Director General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se restringe el tránsito de autobuses en el paraje de La Pedriza.
- Resolución de 20 de marzo de 2018, del Director General de Medio Ambiente, por que publican los modelos telemáticos de solicitud para diversos procedimientos administrativos.
- Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se ordena la publicación del modelo de impreso de “comercializadores: remisión de copia del documento del Anexo VI, parte A, del Real Decreto 115/2017, comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, de las ventas realizada en la Comunidad de Madrid.

- Resolución de 18 de abril de 2018, de la Dirección General de Medio Ambiente, de declaración como zona de caza controlada de los terrenos denominados “La Morra y Cuarteles de Riato”.
- Resolución de 3 de mayo de 2018, del Director General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se regula el uso público en el paraje de La Pedriza del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama durante el período de cría de rapaces rupícolas de 2018.
- Resolución de 18 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad, por la que se prorroga la declaración de terrenos adscritos al régimen de caza controlada de los comprendidos en el monte 54 del catálogo de utilidad pública “Navahoncil y Agregados, las Cabreras y Valle Lorenzo” y el monte número 55 del catálogo de utilidad pública “Navapozas, Fuenfría y Valcaliente”.
- Resolución de 30 de noviembre de 2018, del Director General de Medio Ambiente y Sostenibilidad, por la que se publican los modelos telemáticos de solicitud y autorización de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera y notificación de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera.

8.2.6. ACUERDOS

- Acuerdo de 30 de enero de 2018, 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 de la Comunidad de Madrid (INFOMA).
- Acuerdo de 29 de octubre, de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, sobre gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”.
- Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de gestión sostenible de los residuos de la Comunidad de Madrid 2017-2024 (corrección de errores mediante Acuerdo de 18 de diciembre).
- Acuerdo de 10 de diciembre de 2018, de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid, que aprueba el Protocolo de actuación

para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid.

9. LISTADO DE JURISPRUDENCIA ANALIZADA

9.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala novena ampliada), de 13 de diciembre de 2018 (asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16).

9.2. TRIBUNAL SUPREMO

- STS 593/2018, de 12 de abril de 2018 (rec. cas. 3937/2015).
- STS 3413/2018, de 27 de septiembre de 2018 (rec. 2339/2017),
- STS 1739/2018, de 10 de diciembre de 2018 (rec. cas. 1424/2016).

9.3. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

- ST TSJ Madrid 235/2018, de 3 de abril de 2018 (rec. 647/2014).
- ST TSJ Madrid 278/2018, de 11 de abril (rec. 499/2016).
- ST TSJ Madrid 279/2018, de 11 de abril (rec. 594/2016).