

Madrid: la consolidación de la normativa ambiental y el progresivo afianzamiento de la política protectora

MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA

Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general	686
2. Normativa	688
A) Espacios naturales	688
B) Subvenciones	689
C) Contaminación atmosférica	691
D) Aguas	692
E) Residuos	693
F) Caza	694
3. Ejecución	694
4. Jurisprudencia ambiental	695
A) STSJ de Madrid de 21 de mayo de 2009	695
B) STS de 13 de noviembre de 2009	696
5. Problemas ambientales regionales	698
A) El recurso de «Ecologistas en Acción» frente al PORN Sierra de Guadarrama	698
B) Calidad del aire en Madrid capital	699
6. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad de Madrid	700
7. Apéndice legislativo	701
A) Normativa	701
B) Jurisprudencia	703

* * *

685

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Constatábamos en el informe del Observatorio de Políticas ambientales correspondiente al año 2008 como nota predominante de la situación ambiental de la Comunidad de Madrid en dicha fecha, la notable conflictividad judicial planteada tanto por asociaciones ecologistas como por individuos en defensa del medio ambiente frente a algunas iniciativas normativas y de ejecución llevadas a cabo por los responsables ambientales regionales. En este sentido, destacábamos las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia que sentenciaron la nulidad de la resolución del Consejo de Gobierno madrileño por la que se declaraba de interés general parte del desdoblamiento de la carretera M-501 (sentencias de 14 de febrero de 2008 y 1 de julio de 2008); o la cuestión prejudicial resuelta la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 2008, en relación con la necesidad o no de exigir evaluación de impacto ambiental a la ampliación y mejora de la carretera de circunvalación de la capital, la M-30; la sentencia del Tribunal Supremo por la que se obliga a AENA a indemnizar a determinados vecinos por el ruido del aeropuerto de Barajas (sentencia de 13 de octubre de 2008); o el Auto del Tribunal Constitucional 88/2008, de 2 de abril, que mantenía la suspensión del precepto de la Ley madrileña 3/2007, por el que se exige a los agentes forestales la obligación de contar con una autorización judicial cuando pretendan, en el ejercicio de su función de inspección, entrar en los montes o terrenos forestales de titularidad privada.

Durante 2009 ha descendido considerablemente la contienda jurisdiccional motivada por argumentos ambientales, aunque se constata que cuando la misma se produce lo es por alta imbricación entre aquéllos y las cuestiones urbanísticas. En este sentido, tenemos el ejemplo suministrado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia madrileño de 21 de mayo de 2009, en el que se declara la nulidad de la revisión de las Normas subsidiarias de un Municipio madrileño por no haberse realizado la preceptiva evaluación de impacto ambiental del mismo y no haberse ajustado a las determinaciones autonómicas en materia de ruido. De la misma manera, en la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2009, el alto Tribunal estima el recurso de la Administración de incluir una parcela en el ámbito territorial Parque regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno frente a la pretensión del recurrente de excluir los mismos de aquél, defendiendo su calificación urbanística frente a la medioambiental.

Sin embargo, esta relativa calma es más aparente que real, porque ya alguna organización ecologista ha presentado recurso frente a algunas decisiones regionales llevadas a cabo en este período de tiempo, como la aproba-

ción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama. Además, la Comisión Europea ha interpuesto, con fecha de 17 de diciembre de 2008, recurso ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo contra el Reino de España por incumplimiento de las Directivas de Evaluación de impacto ambiental y de Hábitas en la obra de desdoblamiento de la carretera M-501, en la Comunidad madrileña. Obviamente, tendrán que pasar algunos años para conocer las decisiones judiciales sobre ambos asuntos.

No ha sido tampoco el año pasado especialmente prolijo en la adopción de instrumentos normativos por parte de la Comunidad madrileña. Cualitativamente, merece destacarse especialmente la adopción del citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, que permitirá culminar el proceso de declaración definitiva de este importante ámbito regional como espacio ambientalmente protegido. Dentro de esta misma temática, es también importante la ansiada aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, que venía reclamándose desde 1994, fecha de creación del mismo, y que ahora culmina.

El resto de novedades normativas se reducen a la previsión de subvenciones destinadas bien a fomentar determinadas actividades especialmente respetuosas con el medio ambiente (como las previstas a favor de las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y de su inventario, o la protección de la agricultura y ganadería ecológicas y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción), bien a permitir una mejora en la situación ambiental existente (como las que tienen por objetivo el fomento de sistemas de auditoría y gestión ambiental, o las destinadas a potenciar la adquisición o utilización de vehículos automóviles menos contaminantes), bien a resarcir el sacrificio singular impuesto a determinados colectivos en aras del beneficio ambiental (como son las ayudas destinadas a las zonas de montaña y con limitaciones medioambientales específicas); la definición de los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad; la determinación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario; y la regulación de la gestión de los residuos de construcción y demolición en el espacio autonómico.

Por lo que se refiere a la organización ambiental regional, durante el tiempo que abarca el presente Informe se ha visto culminado el proceso de reestructuración orgánica de la anterior Consejería de Medio Ambiente iniciada por el Decreto regional 102/2008, y que ahora pasa a denominarse y asumir las funciones, además de la competencia ambiental y la de vivienda,

que ya ejercía, la de ordenación del territorio, en un loable propósito de dar coherencia e integración a estas dos áreas tan íntimamente ligadas.

2. NORMATIVA

A) ESPACIOS NATURALES

a) Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (BOCAM núm. 11, de 14 enero 2010).

El Plan que ahora se aprueba fue sometido a información pública por Resolución 7 de noviembre de 2008 por un período de tres meses. Dicho documento ya había sido informado favorablemente por la Asamblea en noviembre de 2006, sin embargo, tuvo que ser revisado para adaptarse a las exigencias de las nuevas Leyes estatales dictadas sobre la materia: la de Patrimonio Natural y Biodiversidad (Ley 42/2007, de 13 de diciembre) y la de Parques Nacionales (Ley 5/2007, de 3 de abril).

Este instrumento de planificación es, según se desprende de la Exposición de Motivos de la propia norma, «una muestra evidente del esfuerzo hecho por el Gobierno de la Comunidad de Madrid por conciliar la protección del medio natural con las necesidades y legítimas aspiraciones de desarrollo social, económico y cultural de las gentes que viven en un ámbito de ordenación que abarca en todo o en parte los términos municipales..... [son más de 40 los Municipios afectados]».

En el mismo se definen diez zonas distintas, cada una sujeta a su propio régimen jurídico, concibiéndose como un todo integrado. Estas diferentes figuras de protección que contempla el Plan son: el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (sector Norte); tres lugares de importancia comunitaria; la Zona de Especial Protección para las Aves del Alto Lozoya; el Paraje Pintoresco del Pinar de Abantos y Zona de la Herrería; el Monumento Natural de Interés Nacional de la Peña del Arcipreste de Hita; la Reserva de la Biosfera de Manzanares (sector Norte); y los Humedales de Importancia Internacional del Macizo de Peñalara. Además, será posible un incremento en el nivel de protección de las áreas más sensibles mediante la posible declaración en el futuro de este espacio como Parque Nacional.

El Plan ha quedado estructurado en tres partes: una primera, relativa a la normativa general para todo el ámbito territorial que abarca el mismo; la

segunda, en la que se establece el régimen especial aplicable a las distintas zonas; y una tercera parte en la que se recogen directrices, códigos de buenas prácticas ambientales y otros documentos, como son la memoria económica y financiera, la delimitación y la cartografía de su ámbito territorial.

b) Aprobación por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (Decreto 9/2009, de 5 de febrero. BOCAM núm. 58, de 10 marzo 2009).

La necesidad de elaborar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque se contemplaba en la Ley 6/1994, de 28 de junio, de creación del mismo.

El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales fue aprobado mediante Decreto 27/1999, de 11 de febrero y con el que ahora se aprueba queda culminado el proceso de elaboración de los instrumentos de protección que garanticen el cumplimiento de los objetivos ambientales del mismo.

El Plan establece, asimismo, la composición definitiva de la Junta Rectora del Parque Regional, lo que se había realizado con carácter provisional por Decreto 104/1994, de 20 de octubre, disposición que queda ahora derogada.

B) SUBVENCIONES

En el período considerado en el presente informe, la Comunidad de Madrid ha previsto la convocatoria de diferentes subvenciones para el desarrollo de actividades que fomenten la protección del medio ambiente. Entre las mismas, las más destacables son:

a) Convocatoria por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Orden 3140/2009, de 11 de agosto (BOCAM núm. 212, de 7 septiembre 2009), de subvenciones a las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y del inventario de arbolado urbano para el año 2010.

Esta exigencia venía impuesta por la Ley madrileña 8/2005, de 26 de diciembre de 2005, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid, y se dicta de conformidad con la Orden 3382/2007, de 31 de diciembre de 2007, modificada por la Orden 15/2008, de 18 de julio de 2008, que aprueba sus bases Regulatorias.

b) La Consejería de Transportes e Infraestructuras del Gobierno regional ha dictado, con fecha de 30 de julio de 2009, tres Ordenes destinadas a potenciar la adquisición o utilización de vehículos automóviles ecológicos. Son: la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición de vehículos industriales alimentados con energías alternativas y la instalación de estaciones de llenado, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009; la Orden que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición o transformación de turismos, furgones y motocicletas alimentados con energías alternativas, efectuando su convocatoria para el ejercicio 2009; y la Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en flotas de transporte y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009 (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009).

c) La protección de la agricultura ecológica es también otro de los sectores que el Gobierno Regional trata de fomentar a través de subvenciones. Así, en el BOCAM núm. 166, de 15 de julio de 2009, se publica la Orden 2143/2009, de 2 de junio, que modifica la anterior 210/2006, de 20 de enero de 2006, por la que se establecen bases reguladoras de la concesión de ayudas a la agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y procede a efectuar la convocatoria de solicitudes iniciales de participación en el programa durante el año 2009.

También dentro de esta finalidad de protección del desarrollo rural sostenible se encuadra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1046/2009, de 17 de abril (publicada en el BOCAM núm. 124, de 27 mayo 2009). En la misma se establecen las bases reguladoras de la indemnización compensatoria en determinadas zonas de montaña de la Comunidad de Madrid, cofinanciada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, aprobando la convocatoria para el año 2009.

Estas ayudas se enmarcan en lo dispuesto en el Reglamento CEE 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible.

Con base en este instrumento comunitario, se ha procedido a presentar el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid para el período 2007-2013, que ha resultado aprobado mediante Decisión Comunitaria de 16 de julio de 2008.

En el mismo se establece que las ayudas destinadas a las zonas de montaña y con limitaciones medioambientales específicas tienen como objetivo, entre otros, asegurar un uso continuado de las tierras agrarias, contribuyendo al mantenimiento de una comunidad rural viable, a la vez que se fomentan sistemas agrarios sostenibles respetuosos con el medio ambiente.

d) Fomento del Sistemas de Auditoría y Gestión ambiental (EMAS), como instrumento de mercado que favorece tanto la protección del medio ambiente como la competitividad de las empresas: Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1109/2009, de 21 de abril (BOCAM núm. 123, de 26 de mayo de 2009).

Estas ayudas se conceden en el marco del segundo Reglamento comunitario europeo regulador de este mecanismo, el 761/2001, de 19 de marzo, norma que ha sido recientemente sustituida por el Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009). El Decreto regional 25/2003, de 27 de febrero, establece el procedimiento de aplicación en la Comunidad de Madrid de este primer Reglamento CE, atribuyendo al órgano ambiental autonómico la misión de fomentar la participación de las organizaciones en el EMAS, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

Atendiendo a dicha finalidad, la Consejería de Medio Ambiente impulsó el Pacto de la Empresa Madrileña por el Medio Ambiente (PEMMA), formalizado en un convenio marco de colaboración, suscrito el 20 de mayo de 2003 entre la Comunidad de Madrid, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid y la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM-CEOE), habiéndose renovado dicho convenio en 2007.

En este marco, la Comunidad de Madrid viene, desde 1999, esforzándose para que las empresas madrileñas implanten dicho sistema, lo que se ha venido plasmando en sucesivas órdenes de bases reguladoras y sus correspondientes convocatorias, de la cual es reflejo ésta de subvenciones para 2009.

C) CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de marzo de 2009 (BOCAM núm. 120, de 22 de mayo 2009), define los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad de Madrid.

La misma parte de lo dispuesto en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, y la todavía vigente Orden

del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, dictada en desarrollo del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que establece en su artículo 21, que todas las instalaciones calificadas como potencialmente contaminadoras de la atmósfera deberán ser inspeccionadas por organismos de control autorizados (OCA).

Además, el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, regula los OCA para operar en el campo obligatorio de la seguridad industrial, teniendo como finalidad la de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales.

La regulación de esta materia en la Comunidad madrileña se establece en las Resoluciones de 14 de marzo de 2003, de 3 de junio de 2003, de 14 de octubre de 2003 y de 21 de junio de 2004, del Director General de Industria, Energía y Minas, que fijaron determinados aspectos relativos a la contaminación atmosférica industrial y aspectos de actuación de los OCA en el campo reglamentario de la calidad ambiental, área atmósfera. Dichas disposiciones se habían hecho necesarias debido a la aparición de diferentes disposiciones legales, que afectaban al control de la contaminación atmosférica industrial, y para establecer unos criterios homogéneos de actuación de los OCA actuantes en este campo.

La experiencia en la aplicación de estas Resoluciones ha puesto de manifiesto la necesidad de actualizar y completar algunos de los aspectos de las mismas, lo que se realiza en la presente Resolución.

D) AGUAS

En materia de aguas, la Orden 2331/2009, de 22 de junio, de la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 170, de 20 julio 2009), designa las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario en la Comunidad de Madrid.

Esta norma deriva de la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, que establece la obligación de designar como zonas vulnerables todas aquellas superficies del territorio cuya escorrentía contribuya a la referida contaminación. La misma fue incorporada al Derecho español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, el cual prevé que corresponde a las Comunidades Autónomas la

designación de las zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos de competencia.

El paso previo para la designación de zonas vulnerables es la identificación de las masas de agua afectadas, o con el riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario.

La Orden de 13 de mayo de 1998, del Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, determinó la no designación de zonas vulnerables en el territorio regional, al no detectarse contaminación por nitratos en su ámbito territorial a tenor de los datos existentes.

Posteriormente la Comisión Europea, a través de la Carta de Emplazamiento 2002/2009, planteó la necesidad de que la Comunidad de Madrid declare como zonas vulnerables diversas masas de agua situadas en el territorio de la misma. Consecuencia de este requerimiento, la Comunidad de Madrid inició en el año 2003 una serie de estudios sobre el uso del suelo en las zonas señaladas por la Comisión e incrementó de forma notable los trabajos de control de la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, así como la identificación del origen de esta contaminación.

De esta manera, la presente Orden designa tres ámbitos geográficos:

A) Zona 1. Masa de Agua Subterránea 030.008: «La Alcarria», B) Zona 2. Sector Norte de la Masa de Agua Subterránea 030.015: «Talavera» y C) Zona 3. Sur de Loranca, localizada sobre la Masa de Agua 030.011: Madrid: «Guadarrama-Manzanares», las cuales serán nuevamente evaluadas y, en su caso, modificadas como mínimo cada cuatro años.

E) RESIDUOS

La Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio ha aprobado la Orden 2726/2009, de 16 de julio (BOCAM núm. 186, de 7 de agosto), por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid.

El problema de estos residuos fue ya contemplado en la Ley madrileña 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos. El crecimiento experimentado por el sector de la construcción en los últimos años ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con una normativa básica y específica sobre esta materia, lo que se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, norma que queda complementada por la presente Orden,

En la misma se prevé como competencia municipal la de establecer los instrumentos y las actuaciones necesarias para llevar a cabo el citado control, determinado el marco general al que habrán de adecuarse las Ordenanzas municipales.

F) CAZA

En este ámbito se ha dictado la Orden 3328/2009, de 2 de octubre, regula la caza de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid, durante la campaña cinegética 2009-2010.

3. EJECUCIÓN

La ejecución de la política ambiental de la Comunidad de Madrid durante el período de 2009 ha insistido en la implementación y desarrollo de los Planes y Programas que tienen un horizonte temporal más largo que el referido en este Informe, significativamente dos marcos de actuación que nacieron en 2006: la Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático, denominado Plan Azul, y que tiene como objetivo final el año 2012, y la de Residuos, que continuará hasta 2016.

No obstante, destaca como novedad la adopción del Decreto 8/2009, de 4 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA) (BOCAM núm. 138, de 12 junio 2009; rect. BOCAM núm. 180, de 31 julio 2009).

Basándose en el artículo 10 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que prevé que los Planes y Programas de Protección Civil de las Comunidades Autónomas deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de las mismas y ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil, la Comunidad autónoma de Madrid dictó, por Decreto 49/1993, de 20 de mayo, el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA).

Este primer Plan sufrió diversas modificaciones, que no afectaron, sin embargo, a la estructura y organización del mismo (Decreto 65/1994, de 23 de junio; Decreto 66/1997, de 29 de mayo; y Decreto 95/1998, de 4 de junio). Posteriormente, el Decreto 111/2000, de 1 de junio, derogó el anterior Plan de 1998, introduciendo modificaciones sustanciales, al igual que hizo, aunque en menor medida, el Decreto 59/2006, de 20 de julio, que

aprobó el que hasta ahora ha estado vigente, y que con el actual queda formalmente derogado (junto con la Orden 1838/2006, de 25 de mayo, por la que se regula el uso de barbacoas en áreas recreativas ubicadas en los montes y terrenos forestales de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 31/2003, de 13 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, en la parte que queda vigente, así como el anterior Decreto 341/1999, de 23 de diciembre).

La aprobación de un nuevo plan persigue una doble finalidad: En primer lugar, es necesario ajustar el ejercicio de competencias al contenido del Decreto 102/2008, por el que se modifican parcialmente las competencias y la estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid, dado que las competencias que correspondían a la Dirección General de Medio Natural en materia de prevención y extinción de incendios forestales pasan a ser ejercidas por la Dirección General del Protección Ciudadana. Por otra parte, se pretende ahondar en la mejora de la operatividad de los diferentes medios y organizaciones intervinientes.

Se faculta al Consejero competente en materia de protección ciudadana para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este Decreto en materia de sus competencias, así como para modificar las épocas de peligro de incendios forestales en el territorio de la región, teniendo en cuenta las condiciones meteorológicas y el método de elaboración del mapa de riesgos, y para actualizar los datos que contienen los Anexos al Plan.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) STSJ DE MADRID DE 21 DE MAYO DE 2009

En la misma el objeto de impugnación es la Resolución del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 14 de julio de 2005, por la que se aprobó definitivamente la revisión de las Normas Subsidiarias del Municipio de El Molar en el ámbito del SAU-21.

El recurrente se oponía a la misma en atención a dos consideraciones: la primera, la infracción que el texto conllevaba del Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Régimen de Protección contra la Contaminación acústica en la Comunidad de Madrid, y segundo, la omisión del trámite de Evaluación de impacto ambiental.

Respecto del primer argumento, entiende la Sala que la normativa aplicable a los efectos del ruido de los aeropuertos es la autonómica, siempre y

cuando la misma resulte más protectora que la estatal. Así ocurre en el presente caso, en el que el Decreto autonómico de 1999 es más restrictivo que la legislación general, por lo que debe ser éste la norma aplicable.

La aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Sector SAU-21 de El Molar se ha producido como consecuencia del criterio mantenido en los informes de la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid de 2003 y de 2005, que no han tenido en cuenta que los niveles de ruido transmitidos por las aeronaves son superiores a los permitidos por la norma autonómica, lo que determina, por consiguiente, la anulación de las mismas.

Por lo que se refiere a la ausencia del trámite de Evaluación de impacto ambiental, y su exigencia a unas Normas Subsidiarias municipales, hay que señalar que, con anterioridad a la obligatoriedad de sometimiento a este examen impuesta a los planes y programas, la Ley de la Comunidad de Madrid 10/91, de Protección del Medio Ambiente, consideraba que el desarrollo del sector en cuestión debía someterse a dicha valoración ambiental, ya que se trataba de una transformación del suelo que afectaba a una superficie superior a 100 hectáreas, incluida en el Anexo I, epígrafe 3 de la norma autonómica.

Dicha evaluación debía haberse realizado en el momento anterior a la aprobación inicial del Plan, es decir, tan pronto como se encuentren claras las líneas generales del avance o proyecto del mismo, pues sólo así la Administración Planificadora –en la aprobación inicial–, y los ciudadanos –en la información pública–, pueden tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre 2003).

B) STS DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2009

En esta sentencia, el Tribunal Supremo acoge los argumentos de la Comunidad Autónoma de Madrid, defendidos en el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de febrero de 2005, por la que se estimó el recurso interpuesto por la entidad mercantil «Urbatorre, SA» contra el Decreto 26/1999, de 11 febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para el Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno.

Pretendía la recurrente la anulación del Plan en la medida en que el mismo incluía una finca de su propiedad, inclusión que, a su juicio, era

improcedente, ya que el suelo de la misma había sido calificado como urbanizable por una sentencia del Tribunal Supremo de 1998, en consonancia con las normas de planeamiento municipales, y al haber declarado la Memoria Justificativa de aquel que el ámbito territorial del Plan ambiental estaba constituido por el suelo no urbanizable.

La principal consideración que lleva a la Sala de instancia a excluir los terrenos de la actora de la planificación ambiental era que, si bien la Memoria justificativa del mismo, al abordar las relaciones existentes entre los dos instrumentos normativos, transcribe literalmente el artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que da primacía a este tipo de planificación sobre los instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios aquélla, debiendo éstos adaptarse a los primeros, lo cierto es que la misma añadía un último párrafo, en el que indicaba que «Las determinaciones del PORN se centran en Suelo No urbanizable, dejando al planeamiento las decisiones que afecten al suelo urbanizable o apto para urbanizar...».

El alto Tribunal considera, sin embargo, que «... el hecho de que los terrenos litigiosos hubieran adquirido con anterioridad la clasificación urbanística de suelo urbanizable no era un obstáculo insalvable a la hora de incluir esos terrenos en el ámbito del PORN, por mucho que eso se hubiera producido a consecuencia de una sentencia firme. Dicho de otra manera, la pendencia judicial sobre la clasificación urbanística prevista para aquellos terrenos por las Normas Subsidiarias-NNSS –de Planeamiento únicamente podía surtir efectos en el ámbito en el que dicha controversia se produjo, el urbanístico, y respecto de la actuación administrativa entonces recurrida, la aprobación de las NNSS, pero dejaba indemne el posterior ejercicio de las potestades– deberes otorgadas por la Ley a la Administración Medio Ambiental, materializadas en la tramitación y aprobación del PORN y en el superior rango jerárquico de éste respecto de la planificación urbanística...» (FJ 6).

Además, la inclusión de esos terrenos en el PORN no fue casual, sino que fue una decisión plenamente consciente y querida por la Administración autonómica, que atendía a sus características naturales, por la existencia de valores y elementos dignos de especial protección, al margen de su clasificación urbanística.

Derivado de una interpretación equivocada de una fase de la Memoria (que obvia la existencia de valores medioambientales en la finca), la Sala de instancia ha dado prevalencia a la mera clasificación formal urbanística de la finca sobre sus valores sustantivos, alterando así e infringiendo lo dispuesto

en el artículo 5.2 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, razón por la que el recurso de casación resulta estimado.

C) Por último, con fecha de 17 de diciembre de 2008, la Comisión Europea ha interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas un Recurso contra el Reino de España (Asunto C-560/08) (2009/C55/18), en el que se pretende la declaración del incumplimiento por parte de nuestro Estado de las obligaciones que le incumben en relación con la Directiva 85/337, de 27 de junio, sobre Evaluación de impacto ambiental en relación con los proyectos separados de duplicación y/o acondicionamiento de determinados tramos de la carretera M-501 (denominada «carretera de los pantanos», en la Comunidad autónoma de Madrid), y de la Directiva 92/43, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats naturales y de la Fauna y Flora silvestre.

5. PROBLEMAS AMBIENTALES REGIONALES

Los principales problemas que las Organizaciones ecologistas más representativas en el ámbito territorial de la Comunidad madrileña han planteado a lo largo del año 2009 han sido, en primer lugar, su oposición al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, frente al que, una vez publicado el mismo según hemos relatado más arriba, ya han planteado el correspondiente recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. En segundo lugar, la preocupante situación de la calidad del aire en la región.

A) EL RECURSO DE «ECOLOGISTAS EN ACCIÓN» FRENTE AL PORN SIERRA DE GUADARRAMA

Para la organización ecologista «Ecologistas en Acción», el recientemente aprobado Plan de Ordenación aplicable al nuevo espacio protegido de la Comunidad, la Sierra de Guadarrama adolece, entre otras irregularidades, de defectos formales que se han advertido en la fase de tramitación del mismo, como son su escaso sometimiento a la información pública y al consenso de los grupos ecologistas, que no se creó el grupo sobre las alegaciones al mismo que había sido pactado en el seno del Consejo regional de Medio Ambiente, que no hubo ronda de consultas, que no se informó a los grupos políticos de la Asamblea de Madrid, etcétera.

Respecto de su contenido, la referida asociación denuncia dos problemas fundamentales:

En primer lugar, el aumento de la superficie edificable que el mismo acarrea y que deriva en la facilidad para ejecutar reclasificaciones urbanísticas y permitir la construcción inmobiliaria indiscriminada en suelo protegido. Por ejemplo, en las Zonas de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales se permite la construcción de vivienda aislada, algo hasta ahora prohibido, especialmente teniendo en cuenta que parte de estas zonas actualmente se incluyen en zonas de máxima protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Por lo que atañe a las zonas de transición, se permite la reclasificación de suelo ahora protegido, concretamente, toda superficie que no tenga una elevada densidad arbórea, es decir, pastizales y dehesas.

En segundo lugar, se esgrime la disminución del nivel de protección que se otorga al futuro Parque respecto del que ahora disfrutaban los espacios naturales comprendidos en el mismo gracias al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y al Parque Natural del Peñalara (las zonas de máxima reserva del Parque Natural de Peñalara se difuminan en el nuevo espacio, desaparece la protección de la que ahora gozan los más de 250 humedales de este paraje, no recoge la prohibición expresa actualmente existente de construcción de nuevas pistas y carreteras, etc.). Por otra parte, han quedado fuera del Plan algunos ámbitos que tienen mucho más valor natural que otros que sí se han incluido, como por ejemplo el alto valle del Lozoya, en el que se encuentra la mayor biodiversidad del Guadarrama.

B) CALIDAD DEL AIRE EN MADRID CAPITAL

Un importante problema ambiental en la Comunidad de Madrid, que se ha revelado ya endémico, es la mala calidad del aire en su capital, Madrid.

El último informe publicado por su Ayuntamiento y el elaborado por la asociación «Ecologistas en Acción», revela indica la superación de los límites reglamentariamente establecidos para dos importantes contaminantes especialmente perjudiciales para la salud de la población: el dióxido de nitrógeno (NO₂) y el ozono troposférico.

El primero ha sido el contaminante más problemático durante 2009. El valor límite anual establecido por la legislación vigente en 2009 era de 42 microgramos/metro cúbico (µg/m³) de concentración media anual. Pero el promedio de toda la Red de Estaciones de Medición establecidas en la ciudad (un total de 28) fue de 55 µg/m³, es decir, 13 µg/m³ más, lo que equivale a una superación del límite legal de un 31%. Este umbral, lejos de disminuir, se ha mantenido en los últimos años entre 55 y 62 µg/m³.

Dichos valores quedan asimismo superados en el denominado límite horario, que si bien estaba establecido en 210 µg/m³ durante 2009, no pudiendo rebasarse el mismo más de 18 horas al año, en algunas estaciones, como la de Marañón, se ha superado el mismo en 117 horas, es decir, más de 6 veces por encima del límite legal. Otras estaciones también lo han superado ampliamente: Luca de Tena (75 horas), Santa Eugenia (61) o Ramón y Cajal (45).

La principal fuente de emisión de esta contaminación es el tráfico automovilístico, concretamente el mismo es el causante del 77,0% de los óxidos de nitrógeno (NOx) y del 72,8% de las partículas en suspensión.

También resulta preocupante la contaminación del conjunto de la región por ozono troposférico, situado en las capas bajas de la atmósfera y que produce importantes efectos nocivos para la población. Este tipo de contaminación afecta asimismo a zonas situadas fuera del territorio de la comunidad madrileña, pero próximo a la misma, como Azuqueca y Guadalajara, en Castilla-La Mancha.

Según la organización ecologista «Ecologistas en Acción», en el procedimiento de infracción que tiene abierto la Comisión Europea contra España por incumplimiento de la Directiva de Calidad del Aire, Madrid es una de las poblaciones más infractoras.

Para intentar disminuir estas tasas de contaminación, el Consistorio Municipal elaboró la denominada «Estrategia Local de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid 2006-2010», en la que entre otras medidas, se establecen las Zonas de Emisión Baja (las llamadas ZEB), que tienen por objeto la reducción del tráfico de vehículos a motor. Asimismo, el Ayuntamiento está centrando también sus esfuerzos en reestructurar la Red de Estaciones de Medición de la calidad del aire.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

– Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, titular: Ana Isabel Mariño Ortega.

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, titular: Manuel Beltrán Pedreira.

– Dirección General de Medio Ambiental, titular: Federico Ramos de Armas.

700

- Dirección General de Evaluación ambiental, titular: José Trigueros Rodrigo.
- Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, titular: Raimundo Herraiz Romero.
- Viceconsejería de Vivienda y Suelo, titular: Juan Blasco Martínez Oña.
- Dirección General del Suelo, titular: Diego Lozano Pérez.
- Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, titular: Juan Van-Halen Rodríguez.
- Secretaría General Técnica, titular: Alfonso Moreno Gómez.

7. APÉNDICE LEGISLATIVO Y DE JURISPRUDENCIA

A) NORMATIVA

- Decreto 8/2009, de 4 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el nuevo Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA) (BOCAM núm. 138, de 12 junio 2009; rect. BOCAM núm. 180, de 31 julio 2009).
- Decreto 9/2009, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama (BOCAM núm. 58, de 10 marzo 2009).
- Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (BOCAM núm. 11, de 14 enero 2010).
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 1046/2009, de 17 de abril (BOCAM núm. 124, de 27 mayo 2009), por la que se establecen las bases reguladoras de la indemnización compensatoria en determinadas zonas de montaña de la Comunidad de Madrid.
- Orden 1109/2009, de 21 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 123, de 26 de mayo de 2009), para el fomento de Sistemas de auditoría y gestión ambiental para las pequeñas y medianas empresas.
- Orden 2143/2009, de 2 de junio (BOCAM núm. 166, de 15 julio 2009), por la que se establecen bases reguladoras de la concesión de ayudas a la

agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción.

– Orden 2331/2009, de 22 de junio, de la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 170, de 20 julio 2009), que designa las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario en la Comunidad de Madrid.

– Orden 2726/2009, de 16 de julio, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCAM núm. 186, de 7 de agosto), por la que se regula la gestión de los residuos de construcción y demolición en la Comunidad de Madrid.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se dictan las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición o transformación de turismos, furgones y motocicletas alimentados con energías alternativas, efectuando su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la adquisición de vehículos industriales alimentados con energías alternativas y la instalación de estaciones de llenado, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden de 30 de julio de 2009, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (BOCAM núm. 191, de 13 agosto 2009), por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de la eficiencia energética en flotas de transporte y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2009.

– Orden 3140/2009, de 11 de agosto (BOCAM núm. 212, de 7 septiembre 2009), por la que aprueban por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, las subvenciones a las Entidades Locales para el establecimiento y la actualización de los planes de conservación de arbolado urbano y del inventario de arbolado urbano para el año 2010.

– Orden 3328/2009, de 2 de octubre, por la que se regula la caza de palomas migratorias desde puestos fijos en pasos tradicionales situados en la Comunidad de Madrid, durante la campaña cinegética 2009-2010.

– Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de marzo de 2009 (BOCAM núm. 120, de 22 de mayo 2009), por la que se definen

los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad de Madrid.

B) JURISPRUDENCIA

- STSJ Comunidad de Madrid de 21 de mayo de 2009.
- STS de 13 de noviembre de 2009.

