

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD DE
MADRID**

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. La nueva estructura organizativo-ambiental del Gobierno de la Comunidad de Madrid. 2. La normativa ambiental más significativa aprobada en los últimos meses. 2.1. Programa Agroambiental: ayudas destinadas a la agricultura y a la ganadería ecológicas. 2.2. Ayudas para el fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura. 2.3. Programa de actuación ante la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. 2.4. Tasas y precios públicos. 2.5. Futura declaración del Parque Nacional de las Cumbres de Guadarrama.

1. La nueva estructura organizativo-ambiental del Gobierno de la Comunidad de Madrid

Con ocasión de la dimisión de la hasta entonces presidenta de la Comunidad de Madrid, la Sra. Esperanza Aguirre, y el nombramiento de su sucesor, más allá de las consideraciones políticas completamente ajenas a esta crónica jurídico-ambiental, debo consignar que se han producido algunas modificaciones orgánicas en la Administración de la Comunidad en relación con este ámbito material. Debe recordarse que el presidente —sin perjuicio de la, por otro lado, lógica línea continuista con el Gobierno del que ha venido formando parte— posee competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 1/83, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, para variar la denominación y el número de las consejerías.

Por lo que aquí ahora más interesa, desde un estricto punto de vista ambiental, son dos las disposiciones recientemente publicadas que presentan una ligera incidencia en la Consejería con competencias ambientales de la Comunidad de Madrid. Se trata del Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Comenzando por la primera disposición citada, el artículo 1 del Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid establece en la actualidad la nueva planta organizativa de la Administración de la Comunidad de Madrid. Y de las ocho consejerías existentes, a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio le corresponden las competencias actualmente atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con excepción de las relativas a vivienda (estas últimas se encuentran concentradas en la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda).

El Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, se sitúa, así, en línea de continuidad con la reorganización interna de la Consejería de Medio Ambiente, la cual, empero, no ha afectado sustancialmente a su estructura orgánica, que, en este sentido, se mantiene intacta con respecto a la inicialmente fijada por el Decreto 26/2009, de 26 de octubre, a resultas de la reordenación operada a su vez por el Decreto 33/2012, de 16 de febrero.

Por otro lado, el Decreto 109/2012, de 4 de octubre, anteriormente citado, sobre la base de los principios de austeridad y economía en la acción pública, pasa a reestructurar la organización básica de algunas consejerías. Reestructuración que consiste, en lo sustancial, en la reducción del número de viceconsejerías y direcciones generales. Concretamente, por lo que alcanza ahora a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el artículo 5 del Decreto 109/2012 suprime, por una parte, la Viceconsejería de Vivienda y Suelo en respuesta lógica a la decisión de sustraer de esta Consejería las competencias en materia de vivienda y conferir las a la Consejería de Transportes e Infraestructuras. De este modo, el organigrama actual de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio permite atisbar la existencia de una Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a la que se adscriben a su vez cuatro direcciones generales: la de Medio Ambiente, la de Evaluación Ambiental, la de Urbanismo y Estrategia Territorial, y la de Suelo. Por otra parte, y por lo que se refiere a la Administración institucional adscrita a la Consejería, subsisten el organismo autónomo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, así como dos empresas públicas, Nuevo ARPEGIO, Sociedad Anónima, y GEDESMA, Sociedad Anónima, Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid.

2. La normativa ambiental más significativa aprobada en los últimos meses

Desde la última crónica ambiental del mes de abril de 2012 es poca (y también escasamente relevante) la actividad normativa desarrollada en la Comunidad de Madrid con efectos o implicaciones ambientales. Por orden cronológico de aprobación podemos dar cuenta ahora de la Orden 1638/2012, de 29 de mayo, por la que se procede a la convocatoria del Programa Agroambiental, para el período 2012-2016, y se procede a la convocatoria de las ayudas para la primera anualidad de dicho Programa Agroambiental, destinadas a la agricultura y a la ganadería ecológica y las ayudas para el mantenimiento de razas autóctonas en peligro de extinción, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En segundo lugar, la Orden 1653/2012, de 19 de junio, por la que se aprueba la modificación de las bases reguladoras dispuestas en la Orden 1030/2009, de 17 de abril, modificada por Orden 3331/2009, de 29 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las ayudas para el fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura en la Comunidad de Madrid, cofinanciadas por el Fondo Europeo de la Pesca (FEP), y se convocan en el año 2012.

En siguiente lugar, la Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica, prevé, en su título V, “Tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid”, una modificación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, que, siquiera de una forma tangencial, ofrece un cierto interés por lo que se refiere a las materias agricultura, ganadería, caza, pesca y vías pecuarias.

Por otro lado, el 17 de julio de 2012 se aprobó la única disposición estrictamente ambiental que podemos relatar. Se trata de la Orden 2070/2012, de 17 de julio, por la que se aprueba el I Programa de Actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por los nitratos, procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, el pasado 14 de septiembre de 2012 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, el Proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama. Si bien no se trata ni siquiera de una disposición aprobada en el seno de la Comunidad de Madrid, la futura Ley estatal de declaración del Parque Nacional ofrece un destacado interés para el territorio de la Comunidad de Madrid en la medida en que, del total de la superficie del futuro Parque Nacional, la Comunidad de Madrid, en comparación con Castilla y León, “aporta” casi el doble de hectáreas de extensión.

2.1. Programa Agroambiental: ayudas destinadas a la agricultura y a la ganadería ecológicas

La Orden 1638/2012, de 29 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, abre la convocatoria del Programa Agroambiental para el período 2012-2016. Esta disposición únicamente contempla la convocatoria específica y su apertura para la primera anualidad de dicho Programa. En este sentido, cabe tener en cuenta que las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la agricultura y a la ganadería ecológicas, así como las ayudas para el mantenimiento de las razas autóctonas en peligro de extinción, se contienen en la Orden 2546/2011, de 5 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Es, por lo tanto, esta última Orden 2546/2011, de 5 de julio, la que fija los beneficiarios y requisitos exigidos para solicitar la subvención en el caso de la agricultura ecológica (artículos 3 y 4), en materia de ganadería ecológica (artículos 7 y 8) y respecto al mantenimiento de la protección de razas autóctonas en peligro de extinción (artículos 11 y 12).

Por último, es digno de ser destacado, por una parte, que las ayudas dispuestas en el marco del Programa Agroambiental son financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en un 55%, por la Administración general del Estado en un 22,5% y por la Comunidad de Madrid en el 22,5% restante. Por otra, las ayudas van a ser concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva, siendo el órgano instructor de los expedientes la Dirección General del Medio Ambiente y el órgano resolutorio el consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que es quien dicta la oportuna orden de concesión o denegación de la ayuda que autoriza o deniega el pago para la primera anualidad.

2.2. Ayudas para el fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura

La Orden 1653/2012, de 19 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, no establece ningún marco normativo regulador para la concesión de las ayudas para el fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura. Lo que hace esta disposición es modificar las propias bases reguladoras por las que se rige la concesión de esas ayudas y que aparecen dispuestas en una orden previa, la Orden

1030/2009, de 17 de abril, modificada a su vez por la Orden 3331/2009, de 29 de septiembre.

La modificación operada por la Orden 1653/2012, de 19 de junio, actualiza el nuevo escenario normativo con el fin de disponer, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, las subvenciones dirigidas al fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura. Y, además, y de una manera mucho más concreta, la propia Orden, en su artículo 2, convoca las ayudas para el año 2012 al amparo de lo dispuesto en la Orden 1030/2009, de 17 de abril.

Para concluir, cabe apuntar que estas ayudas se encuentran cofinanciadas por el Fondo Europeo de la Pesca (FEP), que aporta el 40%, por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que participa en el gasto público con un 13%, y, finalmente, por la Comunidad de Madrid, que es la que más aporta con el 47%.

2.3. Programa de actuación ante la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias

Del conjunto de disposiciones referenciadas en esta crónica ambiental, la que ahora nos ocupa en este apartado, la Orden 2070/2012, de 17 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, es la más relevante a efectos puramente ambientales. En efecto, la Orden en cuestión es la única norma ambiental “pura” y plenamente sustantiva de la que podemos dar cuenta, sin perjuicio del último apartado de esta crónica, del que nos ocupamos más adelante.

La Orden 2070/2012, de 17 de julio, aprueba el I Programa de Actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en la Comunidad de Madrid. Para la correcta comprensión del encaje (e inserción) de esta significativa Orden en el compendio normativo existente sobre la materia, resulta interesante tener presente que lo que hace la Orden es únicamente aprobar el Programa de Actuación que se incluye en su anexo I. Dicho Programa tiene un radio de acción limitado, precisamente el que se proyecta sobre las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias a partir de la designación que, de dichas zonas, hace la Orden 2331/2009, de 20 de junio, en el ámbito de las correspondientes masas de agua. Concretamente, en la

Comunidad de Madrid hay tres zonas vulnerables, a saber, Zona I en parte de las comarcas de Las Campiñas y Las Vegas, Zona II en la comarca suroccidental y Zona III en la Zona suroccidental.

Por otro lado, el Programa tiene una duración de cuatro años y sus normas son de obligado cumplimiento en todas las zonas vulnerables que se declaren en el territorio de la Comunidad de Madrid. Entre esas normas cabe hacer una especial mención al Código de Buenas Prácticas Agrarias, publicado por Resolución de 4 de febrero de 1999, de la Dirección General de Agricultura y Alimentación. Dicho Código es también norma general de obligado cumplimiento en las zonas vulnerables en virtud de lo dispuesto en el RD 261/96, de 16 de febrero, del que nos ocupamos acto seguido.

La toma en consideración (necesaria) del RD 261/96, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, tiene lugar a partir de la disposición final primera de la propia Orden 2070/2012, de 17 de julio. Esta contempla una regla, por otra parte lógica, de supletoriedad en el sentido de que todo lo no dispuesto por la propia Orden se regirá por lo establecido en el RD 261/96 citado.

Precisamente, la importancia del RD 261/96 está fuera de toda duda como norma que transpuso en su momento a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura. Cabe recordar que es la propia Directiva 91/676 la que, ya en su momento, imponía la obligación a los Estados miembros de identificar las aguas que se encuentren afectadas por la contaminación de nitratos de esta procedencia —estableciendo los criterios para designar como zonas vulnerables aquellas superficies territoriales cuyo drenaje da lugar a la contaminación por nitratos—. Y posteriormente el artículo 6 del RD 261/96, de 16 de febrero, es el que expresamente dispone, para las zonas designadas como vulnerables, la realización de un programa de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario.

2.4. Tasas y precios públicos

Sin poder entrar ahora, por exceder lógicamente los acotados límites de esta crónica, en el análisis pormenorizado de la Ley 4/2012, de 4 de julio, cabe apuntar que, del

conjunto de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica contenidas en esa disposición, nos interesa, aquí y ahora, el título V, “Tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid”. Dicho título V modifica el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

Dentro de las modificaciones operadas en el catálogo de tasas dispuestas por el artículo 23 del texto refundido, llamamos la atención sobre las tasas en materia de agricultura y ganadería, las tasas en materia de caza, pesca y montes, y las tasas en materia de vías pecuarias. En el primer grupo de agricultura y ganadería se establece una nueva tasa por i) la comprobación previa vinculada a las solicitudes de ayudas para inversiones en materia de industrias agroalimentarias, explotaciones agrícolas y ganaderas y centros para la recogida de animales, que se presten o realicen, ya sea de oficio o a instancia de los interesados, por el personal de los servicios dependientes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y por ii) certificado sanitario de movimiento, excepto el movimiento de animales a pastos y el movimiento de animales a matadero por sacrificio obligatorio en el marco de los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales.

Por lo que respecta a la materia de caza y pesca, se modifica la tasa por expedición de licencias de caza y pesca prevista en los artículos 190 a 194 del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Y, por último, en lo relativo a vías pecuarias, se modifica la tasa por ocupación temporal de vías pecuarias (prevista en el artículo 117 del texto refundido, al que, precisamente, se le da nueva redacción) y se establece una tasa por autorización especial de tránsito en vías pecuarias mediante vehículos de cualquier naturaleza.

2.5. Futura declaración del Parque Nacional de las Cumbres de Guadarrama

Concluimos esta crónica ambiental realizando un apunte final a lo que todavía no deja de ser un proyecto de ley de la que se espera que sea, a mediados del año próximo, una de las más importantes disposiciones ambientales aprobadas en los últimos años con efectos en la Comunidad de Madrid. Nos referimos al Proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama.

Referenciamos ahora este Proyecto de Ley coincidiendo con el cierre de esta crónica por su inmediatez temporal dado que en la reunión del Consejo de Ministros de 10 de septiembre de 2012 se trabajó sobre un informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre el Anteproyecto de Ley finalmente remitido a las Cortes (publicado el Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, de 14 de septiembre de 2012).

La futura Ley es estatal, como no puede ser de otro modo, en lo que afecta a la declaración de un parque nacional como el aquí pretendido con las Cumbres de Guadarrama, que pasará a ser el decimoquinto de la Red española de Parques Nacionales. Y la importancia para la Comunidad de Madrid aparece representada, por una parte, por la extensión del propio Parque —que lo convertirá en el quinto más grande de todo el país—, con más de 33.000 hectáreas, de las que 21.740 corresponden a la Comunidad de Madrid y 11.924, a la Comunidad de Castilla y León. Y, por otra, por la presencia más que significativa en este tanto de una incuestionable riqueza faunística —águila imperial ibérica y cigüeña negra— como monumental —la Cumbre, las Lagunas de Peñalara y la Pedriza del Manzanares—.

El (todavía) Proyecto de Ley declara en su artículo 1 el Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama, que pasa a estar integrado en la Red de Parques Nacionales y cuya conservación se considera de interés general del Estado.

A partir de ese reconocimiento en forma de declaración, la norma contempla los límites y objetivos del Parque y su régimen jurídico de protección. Un régimen de protección que, en el marco del Plan Rector de Uso y Gestión que debe aprobarse en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la futura Ley, prevé que los distintos usos presentes en el interior del Parque se clasifiquen en i) compatibles con su conservación, ii) necesarios para la gestión y iii) incompatibles y, por ende, prohibidos. A mayor abundamiento, los artículos 4 y 5 recogen la zona periférica de protección del Parque y el área de influencia socioeconómica, respectivamente, pasando a estar clasificados los terrenos incluidos dentro del Parque Nacional como suelo no urbanizable de protección, en el caso de la parte del Parque correspondiente a la Comunidad de Madrid.

Como quiera que el Parque Nacional se localiza en dos comunidades autónomas distintas, el Proyecto de Ley apuesta firmemente por la coordinación interterritorial. A tal fin, el artículo 9 prevé la constitución de una comisión de coordinación en el seno de la Administración general del Estado adscrita al Ministerio de Agricultura,

Alimentación y Medio Ambiente con participación en ella de dos representantes de cada una de las dos comunidades autónomas implicadas.

Finalmente, el Proyecto de Ley contempla también la modificación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. En concreto, se introduce un nuevo artículo 7 bis de alcance no ya limitado al propio Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama, sino a toda la Red de Parques Nacionales. Dicho precepto contempla la declaración del estado de emergencia en un parque nacional por el presidente del organismo autónomo Parques Nacionales con motivo de una catástrofe ambiental con origen en un incendio forestal o en cualquier otra causa extremadamente grave.