

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

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Presentación. 2. Régimen de ayudas para el desarrollo de actividades con incidencia en el medio ambiente. 3. Ordenación de las actividades piscícolas y cinegéticas. 4. Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios. 5. Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

1. Presentación

La tendencia normativa de los últimos tiempos (y años) de la Comunidad de Madrid nos sitúa ante un escenario heterogéneo, dispar, que evidencia la ausencia de una línea de acción clara en el campo del medio ambiente.

En efecto, y una vez más, esta última crónica del año 2013 confirma lo que se viene reproduciendo en las crónicas anteriores, a saber, la compilación de una amalgama de disposiciones dispersas sin un calado sustantivo pleno. Solo hay una excepción en esta crónica, y precisamente no viene de la mano de la Comunidad de Madrid, si bien le afecta de lleno. Nos referimos a la Ley estatal de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de la que nos ocuparemos más adelante.

Así las cosas, y en un primer capítulo, nos encontramos con disposiciones que determinan el régimen de ayudas para actividades. Es el caso de la Orden 1755/2013, de 9 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la convocatoria para 2013 de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos y perros asilvestrados. Y de la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, de la Consejería 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 y por la que se convoca también el procedimiento de concurrencia para la selección de la entidad colaboradora para la gestión de dichas ayudas para el año 2013.

Por otro lado, y en segundo término, dos disposiciones que, en materia de caza y pesca, establecen las limitaciones y restricciones habituales en estos casos para la práctica de estas actividades. Se trata de la Orden 1613/2013, de 25 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 2013-2014, y de la Orden 502/2013, de 4 de marzo, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 2013.

En tercer lugar, la Orden de 14 de junio de 2013, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Madrid.

Y finalmente, y no por ello menos importante, como anticipábamos *ut supra*, la Ley estatal 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

2. Régimen de ayudas para el desarrollo de actividades con incidencia en el medio ambiente

La Orden 1755/2013, de 9 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, aprueba la convocatoria para 2013 de las ayudas —reguladas a su vez en el capítulo I de la Orden 304/2011, de 13 de septiembre— para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos y perros asilvestrados.

La convocatoria y ulterior concesión de estas ayudas encuentra acomodo en la disposición adicional 2.^a de la Ley 2/91, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y la flora silvestres en la Comunidad de Madrid. La citada disposición adicional prevé la concesión de ayudas a los titulares de terrenos o derechos reales para la realización de programas de conservación cuando los mencionados terrenos se encuentren ubicados en espacios protegidos, o bien para llevar a cabo planes de recuperación o manejo de especies o de conservación y protección de hábitats previstos en la Ley 2/91.

Como quiera que resulta necesario compatibilizar la existencia de poblaciones de lobo ibérico, en cuanto especie amenazada, con el normal desarrollo de la actividad ganadera en la Comunidad de Madrid, la Orden ahora comentada contempla un régimen de ayudas que se orienta a paliar los daños económicos ocasionados a los ganaderos por los eventuales ataques que puedan provocar los lobos y perros salvajes a sus cabezas de ganado.

El fin de esta línea de ayudas es claro a la hora de compensar a los ganaderos por la pérdida de su patrimonio por los ataques de lobos y perros salvajes. En este sentido, puede ser beneficiario de las ayudas cualquier titular de explotaciones ganaderas de animales de especies bovina, ovina, caprina y equina que se encuentren localizadas dentro de la Comunidad de Madrid. Para ello, los futuros beneficiarios deben cumplir la

legislación vigente en materia de identificación animal, programas nacionales de erradicación de enfermedades y otros programas obligatorios de producción, sanidad y bienestar animal.

Por último, las ayudas se encuentran supeditadas a la realización de un ataque por parte de un lobo o perro salvaje. A tal fin, y acaecido un siniestro, el ganadero tiene la obligación de comunicarlo de forma inmediata —en el plazo máximo de 48 horas— a la Dirección General de Medio Ambiente y al Cuerpo de Agentes Forestales, poniendo incluso a disposición de las autoridades los cadáveres de las reses o cualquier otra evidencia que permita dictaminar que el ataque se debe, indubitadamente, a la acción de cánidos silvestres.

En otro orden de cosas, la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, establece las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi y convoca el procedimiento de concurrencia para la selección de la entidad colaboradora para la gestión de dichas ayudas para el año en curso 2013.

La Orden 2157/2013 apuesta por el estímulo para acelerar la renovación de la flota actual de autotaxis en la Comunidad de Madrid a través de la incorporación de modelos de alta eficiencia energética, con menor consumo de combustible y menos emisiones de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno.

La línea de ayudas se concentra en este servicio público de transporte de viajeros por su contribución a las emisiones a la atmósfera de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno. Como por todos resulta sabido, la Comunidad de Madrid está teniendo serias dificultades en los últimos años para cumplir los objetivos de calidad del aire establecidos por la UE, constituyendo uno de los principales problemas las emisiones de óxidos de nitrógeno. Y detrás de este escenario existe una clara (aunque no única) “imputación” al sector del taxi por dos vías. La primera, porque los vehículos de gasóleo generan el 98% de las emisiones de dióxido de nitrógeno del total de turismos privados. Y en el sector del taxi madrileño, de los 16.500 vehículos existentes, la mayoría son de gasóleo. En segundo lugar, y pese a que los vehículos privados representan el 56,1% de las emisiones de dióxido de nitrógeno, frente al 16,4% de los autobuses y al 14,8% de los taxis, ocurre que en el caso de los taxis estos vehículos recorren una media de 60.000 kilómetros al año, frente a los 15.000 o 20.000 km al año que realizan de media los vehículos privados. Unos kilómetros que en su gran mayoría

se realizan en un entorno urbano o periurbano, con un gran número de arranques y paradas, por lo que se entiende que las medidas de renovación tecnológica de la flota de autotaxis son a priori mucho más eficientes que las de renovación del conjunto del parque circulante a la hora de disminuir las emisiones de dióxido de nitrógeno.

Sobre la base de estos presupuestos, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid apuesta por el fomento de políticas que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como por el impulso de sistemas de gestión, modelos o innovaciones que resulten de interés tanto para la protección del medio ambiente como para la utilización racional de los recursos naturales. En esta línea destaca la política de promoción del uso de vehículos eficientes en el marco de la futura nueva Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid para el período 2013-2020.

En el marco de esta política de apoyo al vehículo eficiente con el objeto de contribuir a la mejora de la eficiencia energética y a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, las ayudas dispuestas por la Orden contemplan un descuento —entrega dineraria sin contraprestación— para la adquisición de un único vehículo por beneficiario a través de los puntos de venta de vehículos para todos los profesionales autónomos que se encuentren dados de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y sean además titulares de una licencia de autotaxi expedida en la Comunidad de Madrid. Esta modalidad vía descuento es justo lo que explica la conveniencia de seleccionar a una entidad colaboradora que sea capaz de distribuir, a través de los puntos de venta de vehículos adheridos a la línea de ayudas, los fondos entre los beneficiarios que cumplan los requisitos establecidos en la Orden.

3. Ordenación de las actividades piscícolas y cinegéticas

En este apartado comenzamos refiriéndonos a la Orden 502/2013, de 4 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para el ejercicio de 2013.

La conservación y regulación de las poblaciones piscícolas que habitan en las masas de agua de la Comunidad de Madrid precisan de su ordenado aprovechamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre,

del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y del artículo 41.d) de la Ley 1/83, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Y como quiera que, a partir de las previsiones estatutarias, la Comunidad de Madrid tiene atribuidas las funciones de protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y la aplicación de las medidas conducentes a la consecución de estos fines, así como la vigilancia y el control de las aguas continentales, en lo que se refiere a la riqueza piscícola, la Orden objeto ahora de estudio contempla la regulación, para el año 2013, del ejercicio de la pesca deportiva en el ámbito de las aguas de la Comunidad de Madrid.

La disposición no establece una regulación particularmente diferente, por novedosa, de la existente en años anteriores. Más bien se recrea una ordenación administrativa típica o al uso que detalla pormenorizadamente en sus veintiocho artículos los permisos de pesca (distintos de la licencia de pesca que debe tener el interesado previamente), las especies objeto de pesca deportiva en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (que son las relacionadas en el anexo I de la Orden) mediante las artes y los métodos legales en los tramos autorizados a tal fin (donde se diferencian en este punto tramos libres, tramos acotados, tramos de pesca controlada, tramos experimentales de pesca y tramos vedados —art. 13—), las dimensiones mínimas de las especies objeto de pesca y los cupos máximos, entre otros extremos. No obstante, cabe tener en cuenta que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se encuentra facultada (art. 1.2) para establecer normas de carácter extraordinario cuando sea estrictamente necesario para la conservación de alguna especie de la fauna acuícola continental, o bien cuando lo aconsejen los resultados de estudios hidrobiológicos o por cualquier otra causa que por razones de urgencia exija adoptar dicha normativa extraordinaria.

En otro orden de cosas y dentro de este mismo bloque, debemos dar cuenta también de la Orden 1613/2013, de 25 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 2013-2014.

Ya la vieja Ley de Caza de 4 de abril de 1970 determinaba que la Administración competente (hoy en día las comunidades autónomas) fijase, mediante Orden General de Vedas, las limitaciones y épocas hábiles de caza. Respecto a este punto, el actual marco normativo lo constituyen la ya citada Ley de Caza, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley 2/91, de 14 de febrero, para la

protección y regulación de la fauna y flora silvestres de la Comunidad de Madrid, entre otras normas aplicables.

En este sentido, cada año la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid aprueba las limitaciones y épocas hábiles para la práctica de la caza durante la correspondiente temporada, extendiéndose la temporada cinegética actual hasta el 31 de marzo de 2014.

La regulación de la Orden a través de sus veintiocho artículos va exponiendo cuáles son las especies cinegéticas objeto de caza (artículo 2); los períodos hábiles y las normas específicas para la caza mayor (artículos 6 y 7) y menor (artículos 4 y 5), tanto en lo que se refiere a horarios como a los cupos de especies por cazador y día; la obligación del Plan de Aprovechamiento Cinegético para que pueda desarrollarse la actividad cinegética en los cotos de caza (artículo 3); y el informe de resultados que todos los titulares de cotos privados de caza deben remitir a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio antes de la expiración de la temporada cinegética con los resultados cinegéticos totales obtenidos (artículo 8).

A mayor abundamiento, merece ser destacado que la Orden 1613/2013, de 25 de junio, incorpora dos circunstancias de indudable interés ambiental más allá de la estricta regulación de las limitaciones y las épocas hábiles de caza. En primer lugar, el artículo 14 se refiere a la posible modificación circunstancial de los períodos hábiles, hasta el punto de que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio puede establecer la veda o restringir el período hábil de alguna o de todas las especies cinegéticas contempladas en la Orden con el fin de prevenir los daños que puedan ocasionarse a la riqueza faunística, incluida la cinegética, de una comarca determinada, en circunstancias climatológicas, biológicas u otras desfavorables para su conservación. Y en segundo término, el artículo 21 contempla el régimen de la caza en espacios protegidos. En los supuestos de práctica de la caza en terrenos cinegéticos con al menos parte de su superficie incluida en espacios naturales con algún grado de protección, incluidos los pertenecientes a la red Natura 2000 dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, hay que estar a lo dispuesto por la normativa específica de dichos espacios naturales, sin perjuicio de que la aprobación del Plan de Aprovechamiento Cinegético de un coto con al menos parte de su superficie incluida en un espacio natural protegido requiere el informe técnico preceptivo del órgano gestor de este.

Finalmente, cabe añadir que la Orden 1613/2013, de 25 de junio, también tiene por objeto, en su disposición adicional única, la modificación de la Orden 5103/2009, de 29 de diciembre, por la que se establecen mecanismos de control de las poblaciones de cabra montés en los terrenos administrados por la Comunidad de Madrid y se regulan y ordenan las modalidades para llevarlas a cabo. La modificación emprendida por la Orden 1613/2013 pasa por adaptar la regulación hasta entonces existente a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de la expansión de la población de esta especie a otros municipios de la Comunidad de Madrid no previstos hasta el momento, así como por el establecimiento de nuevas modalidades de captura.

4. Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios

La Orden de 14 de junio de 2013 de la Consejería de Economía y Hacienda dispone la creación del Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Madrid.

En el marco de la política, estatal y autonómica de promoción del ahorro y la eficiencia energética, la reciente aprobación del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios —y por el que se transpone la Directiva 2010/31, de 19 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2002/91, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios—, establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Este certificado debe incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios a los efectos de valorar y comparar su eficiencia energética con el propósito último de favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en ahorro de energía.

La Orden de 14 de junio de 2013 da así desarrollo a la previsión contenida en la disposición transitoria tercera del citado Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que establece que, a su entrada en vigor, el órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de certificación de eficiencia energética de edificios debe habilitar un registro de certificaciones en su ámbito territorial con el fin último de dar cumplimiento a las exigencias de información al comprador o arrendatario previstas en el artículo único punto 2 del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril.

Dicho Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Madrid, en el que deben inscribirse todos los certificados de eficiencia energética de edificios o partes de edificios sitos en la Comunidad de Madrid, se encuentra adscrito a la Dirección General competente en materia de energía de la Consejería de Economía y Hacienda.

5. Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama

Justo ahora hace un año dábamos cuenta, en la crónica de octubre de 2012 de esta misma revista, de la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, del Proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama. Prácticamente un año más tarde recogemos en esta nueva crónica de octubre de 2013 la noticia de la Ley estatal 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Sin duda, nos encontramos ante una de las más importantes disposiciones ambientales aprobadas en los últimos años con efectos en la Comunidad de Madrid.

La declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama nos sitúa ante el decimoquinto parque que pasa a integrar la Red española de Parques Nacionales. Y la importancia para la Comunidad de Madrid reside, por una parte, en la extensión del propio Parque —que lo convierte en el quinto más grande de todo el país—, con 33.960 hectáreas —de las que 21.714 hectáreas corresponden a la Comunidad de Madrid y 12.246, a la Comunidad de Castilla y León— en un ámbito territorial incluido dentro de los límites descritos en los anexos I y V de la Ley. Y, por otra, en la presencia más que significativa en dicho territorio tanto de una incuestionable riqueza faunística —águila imperial ibérica, buitre negro y cigüeña negra— como monumental —la Cumbre, las Lagunas de Peñalara y la Pedriza del Manzanares—, así como de sistemas naturales —sistemas naturales de origen glaciar y periglaciario, humedales y lagunas de alta montaña, quejigares y melojares, pinares, sabinares y enebrales—. No puede pasar desapercibido, por ello, que seis espacios de la red Natura 2000 se encuentran situados en el Parque Nacional y, en la parte madrileña del Parque, gran parte de su territorio se encuentra dentro de la Reserva de la Biosfera de la Cuenca Alta del Río Manzanares declarada por la Unesco.

La Ley declara en su artículo 1 que el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama pasa a estar integrado en la Red de Parques Nacionales, considerándose su conservación de interés general del Estado dada su destacada riqueza ecológica y cultural. Para la anécdota queda que en el Proyecto de Ley se aludía al Parque Nacional de “las Cumbres” de la Sierra de Guadarrama, mientras que el texto final de la Ley 7/2013, de 25 de junio, se refiere genéricamente a “la Sierra de Guadarrama”, con omisión expresa a sus cumbres pese a ser también estas, y por razones obvias, objeto de protección.

Sea como fuere, y a partir de ese importante reconocimiento en forma de declaración — con “un saludable efecto pedagógico” tal y como el preámbulo de la disposición realza y enfatiza—, la norma contempla los límites y objetivos del Parque y su régimen jurídico de protección, que, en todo caso, resulta prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial vigente sobre el territorio del Parque Nacional. Un régimen de protección que, en el marco del Plan Rector de Uso y Gestión —con una vigencia de diez años— que debe elaborarse conjuntamente por ambas comunidades autónomas y aprobarse en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley —disposición adicional cuarta—, en todo caso conforme a lo dispuesto en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, prevé que los distintos usos presentes en el interior del Parque se clasifiquen en: i) compatibles con su conservación, sobre la base de usos y actividades tradicionales que han contribuido históricamente a conformar el territorio; ii) necesarios para la gestión, en cuanto esenciales para el logro de los objetivos de conservación del Parque Nacional; y iii) incompatibles y, por ende, prohibidos, como lo son todos aquellos que alteren o pongan en peligro la estabilidad de los sistemas naturales, los procesos ecológicos o la integridad de sus componentes físicos o biológicos.

A mayor abundamiento, los artículos 4 y 5 recogen la zona periférica de protección del Parque (el territorio incluido dentro de los límites que se describen en el anexo III y V de la Ley) y el área de influencia socioeconómica (el espacio relacionado en el anexo IV, formado por los términos municipales donde se encuentra ubicado el Parque Nacional y su zona periférica de protección), 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, y como suelo rústico de protección natural en el del territorio de Castilla y León.

Como quiera que el Parque Nacional se localiza en dos comunidades autónomas distintas, en principio la gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional corresponde, en sus respectivos ámbitos territoriales, a las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León mediante una organización que resulte coherente con los objetivos de protección del Parque y que asegure, en todo caso, la gestión integrada del Parque Nacional, asumiendo cada una de ellas, con cargo a sus presupuestos, los gastos derivados de la gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional. No obstante, la Ley estatal de declaración, como no podía ser de otra manera y dada la gestión compartida del Parque Nacional, 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 esta de cuatro representantes de la Administración general del Estado y de dos representantes de cada una de las dos comunidades autónomas implicadas. Y, a mayor abundamiento, el artículo 10 contempla la posibilidad de que la Administración general del Estado y cada una de las administraciones autonómicas establezcan instrumentos de cooperación financiera, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Finalmente, la Ley 7/2013, de 25 de junio, contempla también, en su disposición final primera, la modificación de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. En concreto, la modificación pasa, en primer término, por la introducción de un nuevo artículo 7 bis de alcance no ya limitado al propio Parque Nacional 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. Y, en segundo lugar, la modificación se sustancia también en la adición de un nuevo artículo 7 ter a la Ley 5/2007, de 3 de abril, por el que se precisa que las administraciones gestoras de los parques nacionales aporten al Organismo Autónomo Parques Nacionales la información que este precise para la elaboración de la memoria anual y los informes trienales de situación de la Red de Parques Nacionales, así como la necesaria para el seguimiento y la evaluación de la Red de Parques.