

MEMORIA DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE NUEVA ORDENANZA DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

1. ANTECEDENTES

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, introduciendo una serie de novedades respecto a la regulación anterior, que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas.

Así mismo, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente recoge en su artículo 7 como derechos de la ciudadanía el de la información sobre los textos normativos locales sobre el medio ambiente o relacionados con la materia, e impone en sus artículos 16 y 17 la obligación de promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, en particular sobre la calidad del aire.

El trámite de consulta pública previa se regula en el artículo 133 de la LPAC y consiste en la exigencia de recabar con carácter previo a la elaboración de las normas con rango de Ley y reglamentos la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la futura norma, de modo que se garantice el acierto, la necesidad y la oportunidad de las normas que finalmente son aprobadas por las distintas Administraciones Públicas.

La consulta pública se ha de sustanciar a través del portal web del Ayuntamiento de Madrid y ha de versar sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa normativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; sus objetivos, y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Dado su carácter novedoso, este trámite no se encuentra previsto en el procedimiento de elaboración de normas municipales contemplado en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM). En este contexto y, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el citado artículo 133 de la LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016, se aprobaron las directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

De acuerdo con lo establecido en tales directrices, se procederá a elevar a la Junta de Gobierno la adopción del Acuerdo por el que se somete a consulta previa la elaboración de una nueva Ordenanza de Calidad del Aire y Protección contra la Contaminación Atmosférica.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA

a) Mejora de la calidad del aire y lucha contra la contaminación atmosférica.

Los elevados niveles de contaminación atmosférica existentes en la ciudad de Madrid hacen que la mejora de la calidad del aire sea uno de los principales objetivos del Ayuntamiento de Madrid. En el ejercicio de las competencias que le son propias, el Ayuntamiento debe garantizar la protección de la salud frente a los efectos de los contaminantes atmosféricos, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Para la consecución de este objetivo el Ayuntamiento ha aprobado el Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid, que constituye una herramienta de ámbito local encaminada a establecer un modelo de ciudad bajo en emisiones, mediante actuaciones combinadas sobre la movilidad, el urbanismo y la gestión de la energía y los recursos.

El plan de calidad del aire actúa sobre las principales fuentes difusas, estableciendo medidas de movilidad sostenible para la reducción de la intensidad del tráfico privado, de regeneración urbana para la rehabilitación de barrios con criterios de eficiencia energética, y de adaptación al cambio climático mediante el impulso de intervenciones dirigidas a aumentar la resiliencia de la ciudad.

Las medidas relacionadas con el control de tráfico requieren de desarrollo en la nueva ordenanza de movilidad, actualmente en tramitación, donde se establece el marco jurídico necesario para la aplicación de las medidas de los distintos planes municipales que inciden sobre la movilidad sostenible de la ciudad.

No obstante, dada la complejidad del sistema urbano, es preciso actuar sobre los múltiples componentes que confluyen en la producción de emisiones contaminantes, sin que exista una regulación normativa actualizada que alcance a la totalidad de los factores generadores de la contaminación.

Así, para completar los esfuerzos del Ayuntamiento en la mejora de la calidad del aire, se considera necesario el desarrollo de esta nueva ordenanza con el fin de establecer, dentro de las competencias municipales, medidas para fuentes distintas del tráfico, relativas a situaciones, actividades, instalaciones y comportamientos susceptibles de influir en las condiciones ambientales por la emisión de materias en cualquier estado físico (polvo, humos, gases, olores y partículas), evitando los posibles efectos nocivos de aquéllas y los riesgos de contaminación de los elementos naturales y los espacios comunitarios.

Por otro lado, dentro de la mejora de la calidad del aire y la lucha contra el cambio climático, se considera de especial relevancia conseguir una mayor eficiencia energética de las instalaciones térmicas y controlar el uso de combustibles, especialmente de los combustibles sólidos.

b) Reducción de molestias a la población por inmisión de polvo, humos, gases, olores o partículas.

La inmisión de polvo, humos, gases, olores o partículas supone una importante fuente de molestias a la población y pueden afectar de modo negativo a cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse. En particular, las afecciones por

emisiones al interior de las viviendas pueden suponer la violación del derecho a la intimidad del domicilio, perjudicando la calidad de vida de las personas.

La producción de molestias por humos o gases puede provenir de las emisiones producidas por las instalaciones de combustión para calefacción y agua caliente sanitaria, aunque también por otras instalaciones como grupos electrógenos, que requerirán de medidas técnicas de control en función de las características de sus emisiones y los caudales de evacuación.

Del mismo modo, las instalaciones de climatización o ventilación son una fuente que ocasiona molestias a terceros por la evacuación y la circulación de aire de forma mecánica, sin que exista el deber de soportarlas por los ciudadanos afectados.

Asimismo, el ejercicio de determinadas actividades comerciales, de servicios o de almacenamiento de productos puede producir molestias a la población por los olores generados, entre ellas las actividades de restauración, lavanderías o comercios de alimentos frescos. En estos casos, puede resultar necesario el establecimiento de requisitos específicos de ventilación o la adopción de medidas de confinamiento o dispositivos de captación de olores.

Por último, las actividades que se realizan en el medio ambiente exterior como pudieran ser las que incorporan labores de cocinado, las hogueras u otras fuentes difusas como las obras, demoliciones o almacenaje y transporte de materiales, son generadoras de situaciones en las que se pueden producir afecciones a terceros.

3. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Los numerosos cambios normativos que se han producido en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera desde el año 1985 en el que se aprobó la OGPMU, tanto de ámbito europeo, como estatal o autonómico; la adopción de un modelo distinto de ciudad bajo en emisiones; los adelantos técnicos encaminados a una mayor eficiencia energética; así como las insuficiencias y defectos técnicos advertidos a lo largo del tiempo en la aplicación de la OGPMU requieren de la derogación de la norma actual y la actualización del contenido normativo del Libro I de la OGPMU, relativo a la protección de la atmósfera por formas de materia.

Así mismo, se requiere el establecimiento de un sistema de intervención administrativa que permita prevenir y corregir los efectos de la contaminación y degradación ambiental, encaminado a evitar la producción de contaminación o molestias y al restablecimiento de la legalidad ambiental. De igual modo, para casos de incumplimiento de las medidas establecidas, ya sea en los planes o en la propia ordenanza, se requiere el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones actualizado y basado en principios de proporcionalidad.

En consecuencia, la única alternativa para abordar los problemas planteados es de carácter normativo y se materializa en la redacción de una nueva ordenanza que incorpore el régimen jurídico actualizado sobre calidad del aire, cubra las omisiones y corrija las insuficiencias detectadas en la ordenanza vigente y regule mecanismos eficaces de intervención para lograr los objetivos anteriormente expuestos.

4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA APROBACIÓN

El Ayuntamiento de Madrid, en el ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de medio ambiente urbano y, concretamente, en relación con la protección frente a la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, debe desarrollar todas sus potestades, incluida la normativa, con el fin de asegurar las condiciones óptimas del aire de la ciudad, velando por unas satisfactorias condiciones de salud y habitabilidad en el entorno urbano, y procurando así la mejora de la calidad de vida de la población.

La Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano (OGPMAU), aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid con fecha de 24 de julio de 1985, se componía de los libros I a V, reguladores de diferentes materias. Con el transcurso del tiempo se han derogado varios libros, a raíz de la necesaria adecuación a las actualizaciones normativas producidas en las distintas materias.

Sin embargo, pese a su notable complejidad técnica y los avances producidos en este campo, sigue vigente, con las modificaciones parciales producidas en fechas de 30 de noviembre de 1990 y de 28 de noviembre de 2002, el Libro I dedicado a la protección de la atmósfera frente a la contaminación por formas de materia, por lo que esta norma ya ha cumplido más de treinta años de vigencia.

En este tiempo se han aprobado un conjunto de normas europeas y estatales, en especial la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que exigen que el Ayuntamiento actualice su normativa.

Así, dando cumplimiento a las previsiones de los artículos 24 y 25 del Real Decreto 102/2011, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado el Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid, así como el Protocolo de Actuación ante Situaciones de Alta Contaminación por superaciones de óxidos de nitrógeno.

Junto a estos instrumentos de planificación, se requiere de un marco normativo que dote de coherencia y eficacia a las medidas previstas en los planes para la mejora de la calidad del aire de la ciudad. Este marco normativo se vertebra sobre los dos ejes siguientes:

- La propuesta de una nueva ordenanza de movilidad, actualmente en tramitación, donde se incorporan las medidas correspondientes al tráfico y la movilidad, y
- La propuesta de una nueva ordenanza de calidad del aire y protección contra la contaminación atmosférica, en relación con la regulación de otros emisores diferentes al tráfico.

Por lo tanto, tal y como queda expuesto, la necesidad de dictar esta nueva ordenanza parte de su obsolescencia por el transcurso del tiempo y el avance en las cuestiones técnicas que se recogen en ella, así como por la necesidad de asumir la modificación del conjunto de normas básicas en que se incardina, y de ejercer las competencias municipales a que el Ayuntamiento está obligado.

La justificación de oportunidad de este proyecto normativo viene dada también por la demanda social sobre la calidad del aire y la necesidad de mejorar en las condiciones medioambientales de los espacios urbanos, dado que en 2017 este tipo de contaminación se percibe por la ciudadanía como el segundo de los problemas de la ciudad de Madrid.



A ello hay que añadir que esta nueva ordenanza es oportuna dentro del nuevo modelo de ciudad en desarrollo, al sumarse en estos momentos al conjunto de medidas de naturaleza planificadora y normativa que ha llevado a cabo el Ayuntamiento de Madrid, mediante la aprobación del Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático, la puesta en marcha del Protocolo de actuación en situaciones de alta contaminación y el impulso de un nuevo proyecto de ordenanza de movilidad. Todo ello con el fin de crear el marco normativo necesario que complete la política municipal de lucha frente a la contaminación atmosférica.

5. OBJETIVOS DE LA NORMA

Los objetivos que se pretenden conseguir con la propuesta de ordenanza son los siguientes:

- a) Garantizar el derecho al medio ambiente adecuado recogido en el artículo 45.2 de la Constitución española y combatir la contaminación, entendida como la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias en el medio ambiente atmosférico, que produzcan o puedan producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana y, en general, afectar de modo negativo cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse.

Para ello, es preciso completar el marco jurídico relativo a la protección frente a la contaminación atmosférica, haciendo uso de la potestad normativa municipal en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

- b) Preservar y mejorar la calidad del aire contribuyendo a una mejora de la calidad de vida integrada entre otros aspectos, por la salud.

Se requiere el establecimiento de un marco regulatorio para las medidas que se adopten en aplicación de los planes de calidad del aire, protocolos o programas de acción contra la contaminación aprobados por las Administraciones competentes, entre ellas las establecidas en situaciones declaradas de alta contaminación, que incluya el desarrollo de las posibles medidas dirigidas a actividades o instalaciones distintas de las relativas a la movilidad urbana, que puedan incluirse en los planes, y el régimen de infracciones y sanciones adecuadas y proporcionadas, para lograr su efectividad en el caso de sus incumplimientos.

- c) Conseguir una mayor eficiencia energética de las instalaciones térmicas y controlar el uso de combustibles, especialmente de los combustibles sólidos, incluida la eliminación del uso del carbón en las calderas de la ciudad de Madrid a partir de 2020.
- d) Minimizar las molestias a la población como consecuencia de la emisión de polvo, humos, gases, olores, partículas y de cualquier otra sustancia potencialmente molesta y evitar afectar de modo negativo a cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse.

Por ello, se establecen medidas de carácter técnico consistentes en la exigencia de requisitos y condiciones de evacuación de emisiones para las diferentes instalaciones y actividades, regulando las distancias mínimas que deben respetar los puntos de evacuación para evitar la afección a terceros, en función de las características de las emisiones y de los caudales.



En el establecimiento de las exigencias de ventilación, formas y requisitos para la evacuación de las emisiones y otras medidas correctoras deberá tenerse en cuenta las cuestiones técnicas que al respecto están recogidas en la normativa de aplicación, entre ellas, el Código Técnico de la Edificación o el Reglamento de las Instalaciones Térmicas.

5 de junio de 2018

~~EL DIRECTOR GENERAL
DE SOSTENIBILIDAD Y CONTROL AMBIENTAL~~

José Amador Fernández Viejo



ANEXO

A LA MEMORIA DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE NUEVA ORDENANZA DE CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

PREGUNTAS DEL DEBATE

- *¿Qué medidas propondrías para evitar las emisiones molestas procedentes de las instalaciones de combustión como las destinadas a la producción de calefacción y agua caliente sanitaria?*
- *¿Qué medidas te parecen adecuadas para mejorar o minimizar las molestias por olores que pueden producir determinadas actividades, tales como las de restauración o comercios de alimentos frescos? ¿Y respecto de los olores generados por actividades en el medio ambiente exterior, como depuradoras o vertederos?*
- *¿Cómo consideras que deben controlarse las emisiones que pueden producir determinadas actividades que se realizan en el exterior como las obras, el transporte de determinados materiales o la utilización de generadores de electricidad?*
- *¿De qué manera crees que se pueden evitar o controlar actuaciones como la realización de hogueras y el esparcir polvo o cenizas en espacios públicos no autorizados?*
- *El Ayuntamiento de Madrid ha de adoptar medidas de protección cuando se declare un episodio de alta contaminación atmosférica. En este sentido, ¿qué medidas diferentes a las de regulación del tráfico de vehículos propondrías como recomendaciones, restricciones o prohibiciones en situaciones declaradas de alta contaminación atmosférica*