



Asunto: Informe de calidad regulatoria del anteproyecto de Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad.

1. Antecedentes.

Por la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Movilidad, con fecha 5 de agosto de 2020, se remite a esta dirección general el anteproyecto de Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad, acompañado de la preceptiva memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7.º 1.3 e) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 5 de septiembre de 2019, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, corresponde a esta dirección general emitir el informe de calidad regulatoria sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos municipales que integrará, en su caso, el informe al que se refiere el apartado 7.º 1.1 e) del citado acuerdo.

2. Contenido del anteproyecto.

El anteproyecto consta de 67 artículos, distribuidos en 7 títulos, 3 disposiciones adicionales, tres transitorias, 1 derogatoria y 4 finales.

Su objeto es regular las medidas dirigidas a preservar y mejorar la calidad del aire en la ciudad de Madrid en el marco de las competencias municipales, luchar contra la contaminación atmosférica y reducir las molestias procedentes de actividades, instalaciones, situaciones o comportamientos, con el fin de proteger la salud de las personas, la calidad de vida y el medio ambiente, así como promover la eficiencia energética para procurar la sostenibilidad medioambiental.

De conformidad con la MAIN que acompaña al anteproyecto, los problemas a resolver a través de la norma son:

- La elevada contaminación atmosférica de la ciudad, que incide en la salud de la ciudadanía.
- Las molestias por las emisiones de humos, gases olores o partículas procedentes de instalaciones o actividades.
- El predominio de la demanda energética de fuentes contaminantes, especialmente el procedente de la combustión, y su consumo no sostenible.

Los principales aspectos regulados por la norma son:

- Planes de Mejora de la Calidad del Aire y Planes de Acción a Corto Plazo.
- Prohibición de combustión fuera de condiciones reglamentarias.



- Instalaciones de combustión y uso de combustibles.
- Condiciones de evacuación de productos de la combustión.
- Instalaciones de climatización y de producción de agua caliente sanitaria (ACS).
- Condiciones de evacuación de las instalaciones de climatización.
- Actividades emisoras de humos, gases, olores o partículas.
- Exigencias específicas para emisores de humos, gases y partículas.
- Eficiencia energética y energías renovables en la edificación.
- Eventos multitudinarios en el medioambiente exterior.
- Inspección y disciplina ambiental.

El proyecto normativo sustituirá la regulación contenida en el Libro I *“Protección atmosférica frente a la contaminación por formas de materia”* de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano (OGPMAU), de 24 de julio de 1985.

Según se indica en la MAIN, durante todo este tiempo ha cambiado el contexto técnico, jurídico, económico y social existente en esta materia, lo que implica que deba hacerse frente a los retos para asegurar la calidad de las condiciones medioambientales de los espacios urbanos, nuevas metas en materia de protección de la salud, así como la necesidad de emprender actuaciones en materia de eficiencia energética y de uso de energías renovables para la sostenibilidad medioambiental, tal y como exigen, entre otros, los compromisos incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas y los derivados de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático.

Por otro lado, la aprobación de normas europeas y estatales de carácter básico, como son 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, requieren incorporar las correspondientes adaptaciones en la normativa municipal.

3. Informe.

3.1. Observaciones a la memoria de análisis de impacto normativo.

Según se indica en la MAIN, la propuesta normativa estuvo incluida en el Plan Anual Normativo para 2018, siendo prevista la consulta pública previa en el Acuerdo de 14 de junio de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por un plazo



de quince días naturales, y publicada en el “Boletín del Ayuntamiento de Madrid” de 18 de junio de 2018.

Tras la celebración de la consulta pública, debido a su complejidad técnica y a la participación de diversas unidades en su elaboración, no fue posible completar la redacción del texto para su aprobación por la Junta de Gobierno con anterioridad a la finalización del anterior mandato municipal. Por este motivo, el proyecto ha vuelto a ser incluido en el Plan Anual Normativo para 2020.

La justificación de la necesidad y oportunidad de la propuesta normativa está recogida en la MAIN, siguiendo lo determinado en el apartado 5.2 de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, aprobadas por Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (en adelante, Directrices MAIN).

A continuación, se enuncian las diferentes observaciones que se realizan a la MAIN.

3.1.1. Resumen ejecutivo.

En el subapartado “*Objetivos que se persiguen*”, es preciso detallarlos exactamente como en el apartado de 2 “*Oportunidad de la propuesta*” de la memoria, ya que en función de los mismos se va a realizar la evaluación y conforme a los mismos se establecerán los indicadores pertinentes.

Conforme al apartado segundo del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, de la Junta de Gobierno, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa (en adelante, Guía Metodológica), que establece el modelo para realizar el resumen ejecutivo de la memoria de análisis de impacto normativo, que se adjunta como Anexo II, los subapartados de identificación de objetivos e impactos a evaluar y las herramientas de evaluación, han de separarse en cuatro subapartados.

3.1.2. Oportunidad de la propuesta.

En el análisis de alternativas incluido en la MAIN se justifica la necesidad de aprobar la ordenanza propuesta, pero no se barajan otras posibilidades, desnaturalizando el sentido de este análisis. Así, de conformidad con el apartado 5.2 de las Directrices MAIN:

“El análisis de alternativas debe mencionar las opciones para la solución del problema de carácter normativo y de carácter no normativo. Y respecto a las alternativas normativas, deberían valorarse someramente las distintas opciones de regulación material.”

Por ello, podrían mencionarse otras medidas que coadyuvarían a la consecución de los objetivos planteados, tales como la concesión de subvenciones,



el incremento de las inspecciones, medidas fiscales para promover un consumo energético más eficiente, etc., y ello con independencia de que la conclusión a la que se llegue con este análisis sea que la opción de aprobar una nueva ordenanza es la que permite abordar el cumplimiento de los objetivos de una manera conjunta y coordinada, que podría ir acompañada además de otras medidas no normativas que se mencionan en la MAIN (subvenciones e incremento del personal para la realización de inspecciones o tramitación de procedimientos regulados en la nueva ordenanza, por ejemplo). Asimismo, se considera que podría analizarse también la alternativa de realizar una modificación de la OGPMAU, si bien, como se ha indicado, se considera que la opción finalmente elegida de aprobar una nueva ordenanza se considera la más correcta.

La frase del subapartado 2.1 debe escribirse de la siguiente forma: *“Las molestias por las emisiones de humos, gases (COMA) olores o partículas procedentes de instalaciones o actividades.”*

3.1.3. Análisis jurídico.

En el apartado relativo a la afectación de acuerdos o decretos actualmente vigentes, se señala que no hay afectación alguna. Sin embargo, en la página oficial del Ayuntamiento *“www.madrid.es”*, aparece el denominado *“Plan A. Plan de Calidad del Aire de la ciudad de Madrid y Cambio Climático”*, aprobado en septiembre de 2017 por la Junta de Gobierno. Debería aclararse si el citado Plan continúa vigente o en qué medida le afectan las previsiones introducidas por el anteproyecto.

3.1.4. Análisis de impactos.

a) Impacto competencial.

Se considera que podría incluirse, entre los preceptos atributivos de competencias en la materia, el artículo 26.1 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que establece como servicio obligatorio de los municipios con población superior a 50.000 habitantes las competencias sobre medio ambiente urbano.

b) Simplificación de procedimientos.

Se menciona en este apartado que se requieren nuevas autorizaciones para dos actividades previstas en el anteproyecto:

- Cocinado o elaboración de alimentos con emisión de humos, olores o vapores molestos en instalaciones situadas en suelo de uso público.
- Encendido de hogueras.

Las autorizaciones previstas en estos preceptos no parecen estar reguladas en la normativa estatal o autonómica correspondiente, sino que derivarían de las



previsiones contenidas en el capítulo II del Título VI LBRL. Por ello, deberían ser objeto de análisis desde la perspectiva de esta ley y, en su caso, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en la medida en que estén vinculadas con el ejercicio de actividades económicas. Para facilitar la realización de este análisis, se sugiere la consulta de la *“Guía de Medios de Intervención Administrativa en la actividad de los ciudadanos y empresas”* elaborada por esta dirección general.

3.1.5. Evaluación.

Ha de incluirse en la evaluación de objetivos la ficha de indicadores según se establece en la Guía Metodológica conforme al modelo incluido en el anexo II de la misma:

“En consecuencia, deberán explicitarse en la MAIN las herramientas elegidas con un nivel de detalle suficiente para permitir la realización de la evaluación posterior de los objetivos. A tales efectos, en el apartado de evaluación de la MAIN se incorporarán las correspondientes fichas de indicadores y/o de fases o hitos, elaboradas conforme a lo previsto en el Anexo II de esta Guía.”

Respecto a los indicadores de evaluación de objetivos, en relación con el objetivo *“Mejorar la calidad del aire y reducir los problemas asociados a la contaminación atmosférica en la salud de la ciudadanía”*, convendría valorar si es posible poseer datos para incluir un indicador que permita medir la mejora de la salud de la ciudadanía, por ejemplo la reducción de enfermedades asociadas a la contaminación.

Deben concretarse los impactos a evaluar según lo indicado en la Guía Metodológica: *“Por el contrario, no será obligatorio evaluar todos los impactos de la propuesta normativa, sino tan solo los que se consideren más relevantes, atendiendo a la finalidad y efectos de aquella. En todo caso, deberá evaluarse al menos un impacto, quedando a la decisión del órgano promotor de la propuesta normativa decidir cuál o cuáles serán los impactos que evaluar.”*

Respecto a la evaluación de los impactos, también hay que incorporar la ficha de indicadores según se establece en la Guía Metodológica conforme al modelo incluido en el anexo II de la misma: *“En el caso de que se decida que la evaluación de los impactos se realice a través de indicadores o por fases e hitos, será obligatorio incorporar las fichas de indicadores y/o de fases o hitos, elaboradas conforme a lo previsto en el Anexo II de esta Guía.”*

Una vez establecidos los impactos a evaluar, han de relacionarse con los indicadores incorporados en la MAIN. Siendo preciso revisar los indicadores definidos, ya que por su descripción pudieran parecer indicadores de los objetivos.



3.1.6. Erratas en la MAIN.

a) Resumen ejecutivo.

- En el subapartado “*Normas, Decretos y Acuerdos afectados*” hay que detallar la denominación correcta y completa de las disposiciones, ejemplo: Ordenanza municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa, de 16 de julio de 1948.
- En “*Simplificación de procedimientos*” debería eliminarse el “de” de la siguiente frase: “*Presentación de proyecto técnico o memoria sobre de la repercusión ambiental de las emisiones de determinadas actividades previo a su ejercicio.*”
- En el mismo subapartado, en la siguiente frase hay que añadir un “de”: “*Justificación de la imposibilidad de conexión a la red eléctrica general o el uso de sistemas de autoconsumo de energías renovables o acumuladores de energía sin combustión para permitir el uso de grupos electrógenos móviles de combustión.*”
- En el apartado 6 “Evaluación” ha de añadirse el subapartado “*Evaluación normativa*” Si/No, conforme al apartado segundo del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, de la Junta de Gobierno, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, que establece el modelo para realizar el resumen ejecutivo de la memoria de análisis de impacto normativo, que se adjunta como anexo II.

b) Análisis jurídico.

- En el subapartado 4.1 en “*A) En materia de calidad del aire*”, en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, sobra el segundo guion.
- En el subapartado 4.5 se establece que las instrucciones de determinación de la eficacia del sistema de extracción de cocinas están en la disposición adicional tercera, pero debe referirse a la disposición adicional segunda.

c) Impacto competencial.

- En el subapartado 6.1 “*Impacto competencial*”, se tiene que quitar el punto y coma y sustituirse por un “de” en el siguiente párrafo:
- “*La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, artículo 7 a) y g), en materia de control de emisiones de humos de vehículos. Asimismo, las competencias relacionadas en materia de control del tráfico están recogidas en el artículo 25. 2 b) y g); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en los artículos 39 y 41. 2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.*”



- En el siguiente párrafo ha de indicarse “dictada”:
- *“En relación con las emisiones de olores molestos, no existe una regulación legal específica, salvo la establecida en el RAMINP. En este ámbito ha existido conflictividad competencial, que ha sido resuelta a favor de las entidades locales por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 30 de enero de 2008, dictada en recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10/11/2003, frente a una ordenanza municipal en materia de liberación de olores a la atmósfera, señala que la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias objetivamente determinado.”*

d) Tramitación.

- Existe una errata en la consulta pública en la siguiente frase: “Favorecer la implantación del teletrabajo en las empresas ante situaciones en que se produzca le declaración de episodio de contaminación”.
- En el mismo subapartado en “c) Redacción de la propuesta normativa”, es necesaria una coma en la siguiente oración: “Tales observaciones han sido estudiadas y se han aceptado para su incorporación al texto de la ordenanza en elaboración (COMA) comentarios presentados por las anteriores asociaciones en relación con:”
- Debe revisarse el sentido del siguiente párrafo: “Uso de los combustibles adecuado a las instalaciones, en el caso de los biocombustibles se limite estrictamente a los comercializados y regulados, imponiéndose la obligación de la acreditación documental de los combustibles utilizados. rescribirse la utilización de calderas y combustibles de biomasa ecocertificados, que reducen las emisiones de partículas, metales y contaminantes orgánicos persistentes (COPs), evitando la quema de residuos de madera tratada.”

3.2. Observaciones de técnica normativa.

Por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se han aprobado las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, las Directrices), cuyo objetivo principal es mejorar el lenguaje jurídico de las normas municipales. Si bien estas directrices producirán efectos a partir del 1 de octubre de 2020, se formulan una serie de recomendaciones basadas en los criterios que aquellas establecen, con el objeto de mejorar la calidad técnica de la norma.



3.2.1. Criterios lingüísticos generales.

a) Lenguaje claro y preciso.

El apartado 1.º 1.2 de las Directrices establece la necesidad de utilizar un lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible. Con el objeto de mejorar la claridad del anteproyecto, se sugiere la modificación de la redacción de los siguientes artículos:

- Artículo 28, se sugiere la siguiente mejora de la redacción:

“y, en su caso, favorecer su dispersión, tales como las de confinamiento o la instalación de dispositivos de captación o evacuación, con el fin de minimizar la contaminación y las molestias.”

- Artículo 38. Prohibición de esparcir polvo, partículas o cenizas. No es necesario empezar el artículo indicando “*En general*”, cuando es la propia redacción del primer párrafo la que establece la regla general para, a continuación, incorporar supuesto particular. Se propone la siguiente redacción:

“No se podrá esparcir a la atmósfera o diseminar en el medio ambiente exterior, polvo o cenizas, salvo en los espacios que estuvieran previstos para estos fines, con el fin de evitar molestias y proteger el medio ambiente urbano. En particular, se prohíbe la sacudida de alfombras, de enseres o la evacuación al exterior de polvo o partículas por las fachadas y patios de las viviendas o locales.”

- Artículo 49.4 b), se utiliza el término “necesarias” en dos ocasiones consecutivas. Se propone la siguiente redacción:

“b) Realizar las pruebas, investigaciones, exámenes y cuantas actuaciones sean necesarias en orden al cumplimiento de las funciones que desarrollen.”

Artículo 52.3 a), se sugiere sustituir la expresión “irregularidades en la observación de la normativa” por la frase “incumplimientos de la normativa”.

b) Terminología uniforme.

Según el apartado 1.º 1.3 de las Directrices, ha de guardarse una coherencia terminológica a lo largo del texto, utilizando siempre los mismos términos para referirse a los mismos conceptos. En este sentido, se sugiere la revisión del artículo 50, en el que las referencias hechas a las personas que firman el acta de inspección se realizan de tres formas diferentes. Así, en el apartado 1 se habla de “funcionario”, en el apartado 2 de “inspector o inspectores actuantes” y en el apartado 3 de “técnicos o agentes actuantes”.

En el mismo sentido, la forma mayoritaria de referirse a los servicios municipales de inspección es mediante la expresión “servicios de inspección”, si bien





en algunos artículos se utilizan expresiones diversas, que deberían ser unificadas, como en los artículos 10.3 “inspectores”, 58.1 “servicios de inspección municipal”, 56.2 y 59.1 b) “inspección municipal”.

c) Uso no sexista del lenguaje.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 1.º 1.7 de las Directrices, en la redacción de los textos se utilizará un lenguaje que evite el uso de formas discriminatorias, de modo que la terminología empleada esté en armonía con el principio de igualdad de sexos, lo que resulta acorde con las previsiones contenidas en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Sobre esta cuestión se aprecia en el texto remitido una falta de homogeneidad en el uso del lenguaje inclusivo. Así, en el artículo 40.1 y la disposición final tercera, las referencias son a la “persona titular”, mientras que en los artículos 6.2, 40.4, 49.4 a) y 53 c) se indica solamente “titular”. Debería, pues, optarse por una u otra fórmula, y utilizar siempre la misma.

De hecho, la propia ordenanza parece decantarse por la segunda opción, dado que incluye una disposición adicional tercera dedicada a las cuestiones de lenguaje inclusivo, en el sentido de precisar que, en los casos en los que la ordenanza utiliza sustantivos de género masculino para referirse a personas, ha de entenderse que se utilizan de forma genérica con independencia del sexo, según los criterios de la Real Academia Española.

3.2.2. Definiciones.

Conforme a lo indicado en el apartado 2.º 4.1 de las Directrices, para facilitar la comprensión del texto, dado su carácter eminentemente técnico, se ha incorporado un artículo 2 de “Definiciones” para facilitar su comprensión. No obstante, se advierte la utilización de determinados conceptos a lo largo del articulado que sería también conveniente definir, por ejemplo:

- Artículo 12.4 “revoco de humos y olores” y “efecto chimenea”.
- Artículos 15.2, 37.2, disposición transitoria tercera “certificación Fase V”.
- Disposición adicional primera apartado 2, “jerarquía de residuos”, “bosques sumideros de dióxido de carbono” y “legado de sostenibilidad”.

3.2.3. División del articulado.

Según el apartado 2.º 6.5 de las Directrices, la regla de composición de los artículos implica que estos se escriben sin ningún tipo de sangría ni en el título del artículo, ni en sus distintos apartados. Se observa que en el anteproyecto remitido todos los apartados de los artículos tienen una sangría en la primera línea, que deberá





eliminarse. De la misma forma, deben eliminarse también las sangrías existentes en los anexos.

En el título II, el artículo 16 no forma parte de ningún capítulo. Si el título se divide en capítulos todos los artículos deben estar incorporados en algún capítulo.

Asimismo, debe eliminarse la negrita del capítulo II del título VII y del anexo II conforme a las reglas de composición de los capítulos previstas en el apartado 2.º 5.5 y 8.1 de las Directrices.

Por otra parte, el apartado 2.º 6.6 y 6.7 de las Directrices recogen las reglas de división del articulado, indicando que el contenido de cada artículo debe responder a una misma unidad temática y que deben evitarse los artículos excesivamente largos, de no más de cuatro apartados. En aplicación de ambas reglas, se considera que los apartados 4, 5 y 6 del artículo 40, deberían integrar un artículo independiente.

Finalmente, para una mejor comprensión de su contenido, se sugiere dividir en números ordinales los distintos supuestos en las letras b) y c) del artículo 53.

3.2.4. Enumeraciones.

Según el apartado 2.º 6.9 e) de las Directrices, relativo a las enumeraciones, *“Cada ítem deberá concordar gramaticalmente con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final; y entre sí, no mezclando clases distintas (infinitivo inicial, o bien sustantivo creado por nominalización del verbo u otras formulaciones, que han de ser en todo caso homogéneas).”*

Con carácter general, se observa que los artículos que contienen enumeraciones respetan este criterio, si bien en algunos artículos no se respeta esta regla y cada ítem de la enumeración empieza de forma distinta, por ejemplo, mediante un verbo, un sustantivo, un determinante artículo u otras fórmulas, que se mezclan en la enumeración sin guardar ninguna uniformidad. En este sentido, deberían realizarse las enumeraciones de forma homogénea en los artículos 21.2 y 3, 23.1, 24.1, 31.1, 47.2 a), b) y 3, 48.1 d), 50.3 f), 59.2 y anexos I y II.

A su vez, la enumeración contenida en el artículo 47.5 podría realizarse mediante letras, al igual que sus apartados 2, 3 y 4.

Asimismo, según el apartado 2.º 6.9 f) de las Directrices *“Debe restringirse la utilización de puntos suspensivos, así como de la expresión «etcétera» o «etc.», mediante su sustitución por una cláusula de cierre que dé cabida al resto de supuestos análogos a los que conforman la enumeración”*. Por lo que deberá sustituirse dicha expresión en los artículos 22 y punto D.1 del anexo III.

Finalmente, las divisiones de anexo II B) 2, deberían incorporar el correspondiente paréntesis, conforme a lo indicado en el apartado 2.º 6.8 de las Directrices.



3.2.5. Remisiones y citas.

a) Criterios generales.

Según lo dispuesto en el apartado 4.º 1.2 y 1.4 de las Directrices, con carácter general deberá evitarse la proliferación de remisiones que, en su caso, deberán incluir una mención conceptual que facilite su comprensión, por lo que no deben realizarse únicamente de forma genérica a las normas y los actos, o a sus preceptos, sino, en lo posible, a su contenido, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

En este sentido, se observa que existen distintas remisiones a la normativa que resultan confusas, por no precisar la materia a la que se refieren. En una revisión global del texto se encuentran las siguientes referencias de este tipo:

- Artículo 4.4: “*normativa vigente*”.
- Artículo 9: “*normativa vigente*”.
- Artículo 5: “*distancias reglamentarias*”, “*especificaciones legales aplicables*”.
- Artículo 10.2 “*reglamentación vigente*”.
- Artículo 16.1 “*normativa vigente*”.
- Artículo 25.3: “*normativa sectorial aplicable*”.
- Artículo 26.2: “*normativa sectorial aplicable*”.
- Artículo 40.2: “*normativa autonómica*”.
- Artículo 43.2 “*norma vigente aplicable*”.
- Artículo 44.1 y 3: “*normativa aplicable*”.
- Artículo 52.1: “*normativa sectorial*”.
- Artículo 55.1: “*legislación sectorial*”.

En estos casos, resultaría necesario indicar la materia sobre la que versa la normativa aplicable, para que la remisión sea más precisa, tal y como se hace en otras partes del articulado; si no es posible identificar ninguna materia en concreto debería eliminarse la referencia.

No obstante, a la hora de realizar estas remisiones debe procurarse utilizar siempre la misma expresión para referirse al mismo tipo de normativa, evitándose así posibles equívocos. En este sentido, convendría unificar la forma de realizar las siguientes remisiones:





- Artículos 2 t) “*normativa de movilidad*”, 29 b) “*normativa en materia de movilidad*”, 31.3 “*normas de tráfico y de movilidad vigentes*”, 39.3 “*normativa en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial*”, 40.6 “*normativa de tráfico*” y 55.3 “*normas en materia de tráfico*”.
- Artículos 39.1 y 2 “*normativa de calidad del aire*” y 40.6 “*legislación de calidad del aire*”.
- Artículos 51.2 “*normativa medioambiental*”, 57.1 “*normativa ambiental*”, 58.1 y 2 “*normativa medioambiental*” y “*normativa ambiental*” y 59.4 “*normativa medioambiental*”.
- Artículos 11.4: “*normas sobre renovación del aire interior*” y 16.1 “*normas de calidad del aire interior*”.
- Artículos 40.6 “*legislación de procedimiento administrativo*”, 49.3 “*legislación de carácter administrativo*”, 52.2 “*legislación sobre procedimiento administrativo común y sobre régimen jurídico del sector público*”, 55.1 “*legislación de procedimiento administrativo*”, 57.1 y 3” y “*legislación de procedimiento administrativo*” y 60.3 “*legislación sobre régimen jurídico administrativo*”.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el objeto de la ordenanza es el de regular aquellas cuestiones para las que el Ayuntamiento dispone de título competencial, e incorporar aquellas normas o reglas que realmente supongan una innovación del ordenamiento jurídico, debiendo evitar todas aquellas referencias a la normativa aplicable que resulten innecesarias por limitarse a declarar la aplicación de normas estatales o autonómicas, que ya se aplican sin necesidad de que ninguna ordenanza municipal así lo establezca.

Por ello, se entiende que las referencias realizadas lo son siempre a las normas vigentes en cada momento, resultando superfluo reiterar esto de forma continuada (por ejemplo en los artículos 2 j), 4.2, 9, 12.4, 29 a), 31.3, 43.2, 55.1, 55.3, 56.2 y 57.2), por lo que en los artículos citados debería eliminarse la expresión “*vigente*”.

Asimismo, el artículo 44.4 a) establece lo siguiente “*a) Contarán con sistemas de aprovechamiento de energía renovable conforme a los siguientes artículos. En el caso de instalaciones fotovoltaicas (...)*”.

Se trata de una cita indeterminada, por lo que sería conveniente especificar a qué artículos se hace referencia en relación con los sistemas de aprovechamiento de energía renovable para garantizar la seguridad jurídica, puesto que se suscitan dudas sobre si se está refiriendo a los siguientes apartados, en lugar de los siguientes artículos. De cualquier modo, debería especificarse de qué artículos o apartados se trata.

En el mismo sentido, según el apartado 4.º 2.5 de las Directrices, cuando se haga referencia a un apartado dentro de un mismo artículo, debe hacerse por su





número, evitándose expresiones tales como el siguiente apartado, el apartado anterior o similares. Por ello, en el artículo 40.2 se sugiere sustituir la referencia a “en el siguiente apartado” por “en el apartado 3”.

En cuanto a la cita de normativa estatal, según el apartado 4.º 3.2 de las Directrices, debe realizarse conforme haya sido publicada en el Boletín Oficial del Estado y siguiendo los criterios de utilización de abreviaturas previstos en el apartado 1.º 2.5 de las Directrices. Por tanto, deberían modificarse las siguientes citas:

- Artículo 45, cita del Reglamento Electrotécnico para baja tensión, debe realizarse como *“Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 “Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos”, del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto (en adelante, ITC BT 52).*
- Artículos 46.1 y 47.1, cita del Código Técnico de la Edificación, la abreviatura del Código como CTE ya se establece en el artículo 2 r), por lo que no es necesario indicarla de nuevo.
- Asimismo, es necesario precisar que las secciones a las que se refieren estos artículos son secciones del documento Básico *“DB HE Ahorro de Energía”* del CTE, no secciones del CTE. Por tanto, la cita en los mencionados artículos debería realizarse como:

“Sección HE-4 del documento Básico “DB HE Ahorro de Energía” del CTE (en adelante, CTE HE-4)”.

“Sección HE-5 del documento Básico “DB HE Ahorro de Energía” del CTE (en adelante, CTE HE-5)”.

En la disposición derogatoria única, se citan tres ordenanzas. Dos de ellas, de forma completa (apartados 1 y 2) pero la tercera se cita sin incluir la fecha (apartado 3).

En el anexo I apartado 4, debería indicarse la materia a la que se refiere la norma UNE a la que se cita de forma genérica.

Finalmente, resultan innecesarias las apelaciones genéricas al cumplimiento de normas que ni siquiera se precisan y que, por tanto, no aportan nada al contenido de la ordenanza. En este sentido, se sugiere eliminar del artículo 22 la expresión *“Por otra parte, sus emisiones deberán cumplir los límites que fueran legalmente aplicables en cada momento”.*

b) Economía de cita.

El apartado 4.º 2.5 de las Directrices indica que, en caso de citarse un precepto de la misma norma o acto, no deberán utilizarse expresiones como, por ejemplo, “de





la presente ordenanza”, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma norma o acto y de otro diferente.

En este aspecto, debe revisarse el texto para suprimir todas las referencias realizadas a “esta ordenanza”, “la presente ordenanza” o “la ordenanza”, cuando no se citen de forma simultánea preceptos de otras normas u otros actos. Así sucede en los artículos 6.1 y 20.1, en el apartado 3 de la disposición adicional primera y en el primer párrafo del anexo III.

3.2.6. Disposición adicional tercera.

Se sugiere la siguiente redacción:

“Disposición adicional tercera. Lenguaje no sexista.

En cumplimiento del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en aquellos casos en los que esta ordenanza utiliza palabras de género masculino para referirse a personas, se entenderán referidos de forma inclusiva tanto al género femenino como al masculino, de acuerdo con los criterios establecidos en la Real Academia Española”.

3.2.7. Disposiciones finales.

a) Disposición final tercera.

A pesar de que ha constituido durante el pasado una práctica reiterada en todas las ordenanzas municipales, no se considera conveniente que el Pleno, a través de las ordenanzas que aprueba, efectúe atribuciones de competencias a órganos superiores o directivos del Ayuntamiento.

Dichas atribuciones deben efectuarse a través de los decretos y acuerdos de desconcentración y delegación de competencias del Alcalde y de la Junta de Gobierno. Por ese motivo, se sugiere la siguiente redacción:

“Disposición final primera. Interpretación y desarrollo de la ordenanza.

El Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano superior o directivo competente para:

- a) *Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de esta ordenanza.*
- b) *Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento de la ordenanza”.*





b) Disposición final cuarta.

Se sugiere seguir la redacción según el modelo de composición de las Directrices:

“Disposición final cuarta. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de la presente ordenanza se producirá de la siguiente forma:

- a) *El acuerdo de aprobación y la ordenanza se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y en el “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*
- b) *La ordenanza entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*
- c) *Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid”.*

3.2.8. Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Deben citarse las normas en la MAIN tal y como han sido publicadas en el boletín oficial correspondiente, conforme a lo indicado en el apartado 4.º 3.2 de las Directrices: *“Las normas y los actos emanados de la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales se citarán por primera vez, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, conforme hayan sido publicadas en el diario o boletín oficial correspondiente. Si se trata de citas posteriores podrá utilizarse la cita abreviada, conforme lo dispuesto en el apartado 4.º 2.6.”* Mencionando este último apartado que *“La primera cita de una norma o acto, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa, pero podrá abreviarse en las demás ocasiones”.*

Según estos criterios han de denominarse correctamente a lo largo del texto las siguientes normas:

- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.





- Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Ha de generalizarse la utilización tras la primera cita de las normas de una forma abreviada con la expresión (en adelante,..). Si bien esto se realiza en algunas de estas citas, después no se utiliza la forma abreviada a lo largo del texto.

En otras citas de normas se pone la expresión (en adelante) varias veces en la misma norma a lo largo del texto de la MAIN.

Se efectúan diversas denominaciones para la ordenanza, a veces con mayúsculas otras con minúscula, debiendo denominarse siempre de la misma manera.

Las citas de las sentencias mencionadas en la MAIN han de seguir lo establecido en el apartado 4.º 6.1 de las Directrices: *“La identificación de las sentencias de los órganos del Poder Judicial, así como de las providencias o autos, se realizará citando todos sus elementos identificativos: «TIPO, NÚMERO y AÑO (en su caso), ÓRGANO, FECHA y ASUNTO».*

Ejemplo:

«Resolución de 8 de enero de 2009 del director del Organismo Autónomo Agencia Tributaria Madrid, por la que se acuerda dar cumplimiento a la Sentencia 904/2008 del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de 8 de marzo de 2008, en relación con el Concurso Específico de Méritos FE-AT 3/2005 (...).».

No obstante, podrán citarse de forma abreviada, del siguiente modo: «TIPO, NÚMERO y AÑO (en su caso), ÓRGANO y FECHA».

Ejemplo:

«Así viene avalado por la reiterada interpretación jurisprudencial, entre la que destaca la contenida en la Sentencia 17/2014 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2014».





3.3. Observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial.

3.3.1. Preámbulo.

En el párrafo tercero del preámbulo es conveniente que se identifique la concreta competencia municipal atribuida en esta materia por el artículo 25 LBRL en el apartado 2 b), “protección contra la contaminación atmosférica”.

3.3.2. Artículo 3. Ámbito de aplicación.

Se sugiere eliminar la referencia al vecindario en la letra c), ya que las molestias también pueden afectar a los viandantes o a otro tipo de personas. La eliminación sería coherente con el siguiente supuesto de la letra d), que no limita las molestias al vecindario.

3.3.3. Artículo 4. Intervención administrativa.

El apartado 1 sujeta la intervención administrativa municipal en la materia a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, suficiencia y eficiencia. El principio de suficiencia no aparece mencionado en las leyes estatales reguladoras de esta materia, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y LBRL, por lo que debería aclararse el significado de este principio.

El apartado 2 especifica en qué ámbitos deben dar cumplimiento a la ordenanza los órganos municipales competentes. Se estima que este apartado es innecesario, ya que los órganos municipales deben dar cumplimiento tanto a esta ordenanza como al resto del ordenamiento jurídico, sin que se precise una especificación de este tipo.

En el apartado 3 se establece la previsión de un informe, a emitir por el órgano competente en materia de medio ambiente.¹

En este sentido, indicar que en las actuaciones que sean objeto de control ambiental debe obtenerse informe favorable del órgano competente en materia de medio ambiente, es una previsión redundante e innecesaria, ya que toda la normativa municipal, autonómica y estatal que regula procedimientos de control ambiental ya prevén este informe.

Por otra parte, en cuanto al informe a emitir en las consultas urbanísticas, se sugiere eliminar la expresión “favorable”, ya que la consulta urbanística, con carácter

¹ “Cuando las actuaciones urbanísticas deban ser objeto de control ambiental o se solicite consulta urbanística sobre cuestiones que incidan en aspectos ambientales deberá obtenerse informe favorable del órgano competente en materia de medio ambiente”.



general se limita a informar de la *“situación urbanística de una determinada parcela, solar, inmueble o local, así como de los actos o usos del suelo o subsuelo permitidos y del procedimiento de tramitación aplicable para la actuación que se trate”*², sin pronunciarse acerca del carácter favorable o no de la misma. Se sugiere por ello la siguiente redacción:

“Cuando se solicite consulta urbanística sobre cuestiones que incidan en aspectos ambientales deberá obtenerse informe del órgano competente en materia de medio ambiental”

3.3.4. Artículo 9. Condiciones de las instalaciones.

Señala el artículo que las instalaciones previstas en el artículo 8 *“deberán estar homologadas por la Administración competente”*. Se trata de una mención excesivamente genérica que convendría precisar, para conocer a qué tipo de homologación se refiere y cuál es la Administración (estatal, autonómica o local) que deba realizarla.

La misma observación se realiza en relación a los artículos 19.1, 21.3 a) y 34.1 c).

3.3.5. Artículo 12. Condiciones técnicas de los conductos de evacuación.

El apartado 5 indica que *“Cuando existan instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar, los conductos de evacuación se ubicarán de forma que no proyecten sombra sobre esa instalación con el fin de no perjudicar sensiblemente la producción de energía.”*

Convendría precisar, a fin de evitar dificultades interpretativas posteriores, si la proyección de sombra se refiere solo a las instalaciones del edificio, o si afecta también a las instalaciones de edificios colindantes.

3.3.6. Título II. Actividades y asimilables.

Este título regula los requisitos aplicables al ejercicio de actividades, en su mayoría económicas, estableciendo la exigencia de diversa documentación acreditativa del cumplimiento de dichos requisitos. Debe destacarse a este respecto la vinculación entre estas previsiones y las contenidas en la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014, así como su relación con las previsiones de la LGUM, siendo necesario que se analice en la MAIN la necesidad y proporcionalidad de los distintos requisitos previstos.

² Artículo 13.1 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004.



3.3.7. Artículo 16. Requisitos de actividades.

En el apartado 3 se exige que las actividades que produzcan emisiones molestas deberán contar antes del inicio de su funcionamiento con un proyecto técnico o mejoría justificativa *“suscritos por técnico competente o la documentación descriptiva que permitan estimar los efectos que cause la realización de esa actividad sobre el medio ambiente y que justifiquen el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles para evitar o reducir la contaminación y las molestias por emisiones”*.

No obstante, no se aclara ni en qué momento, ni de qué forma ha de presentarse dicho proyecto. Dado que, aparentemente, el apartado 3 se está refiriendo al proyecto técnico exigido para las licencias y declaraciones responsables en el ámbito urbanístico, se sugiere remitir tales cuestiones a lo que dispongan las ordenanzas municipales en esta materia. Se sugiere la siguiente redacción:

“En los términos que prevean las ordenanzas municipales en materia de intervención administrativa en el ámbito urbanístico, las actividades que produzcan emisiones molestas de humos, gases, olores o partículas deberán contar con carácter previo al ejercicio de la actividad con el proyecto técnico o memoria justificativa suscritos por técnico competente o la documentación descriptiva que permitan estimar los efectos que cause la realización de esa actividad sobre el medio ambiente y que justifiquen el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles para evitar o reducir la contaminación y las molestias por emisiones.

El apartado 5 del artículo regula cuestiones de restablecimiento de la legalidad ambiental que no forman parte del contenido del título II, debiendo ubicarse, en su caso, en el título VII relativo a la inspección y disciplina ambiental.

3.3.8. Artículo 19. Dispositivos de detección y medida de monóxido de carbono.

El apartado 2 indica que los sistemas *“se revisarán periódicamente”* debiendo aclararse si esta revisión corresponde al propietario del sistema o si se trata de revisión que debe hacerse por la Administración que en cada caso resultase competente.

3.3.9. Artículo 23. Actividades de cocinado o elaboración de alimentos distintas a las domésticas.

En la letra e) del apartado 1 se indica que se deberán realizar operaciones de limpieza y mantenimiento *“con la frecuencia que se establezca reglamentariamente”*. Si esta frecuencia ha de ser determinada por el Ayuntamiento, lo correcto sería hacerlo en esta ordenanza. Si, por el contrario, la frecuencia está establecida en otras disposiciones reglamentarias, deberían citarse las mismas correctamente, conforme a lo indicado en las observaciones de técnica normativa del presente informe.



3.3.10. Artículo 30. Control de emisiones de los vehículos.

En el apartado 2 se indica que *“Cuando a juicio de los agentes de la autoridad, y como resultado de la inspección visual o de la realización sobre el terreno de pruebas de detección mediante equipos de medición de humos y gases, existan indicios evidentes o se compruebe que el vehículo supera el límite de las emisiones permitidas o presenta deficiencias en los sistemas de reducción de emisión de gases, se requerirá al titular para que presente el vehículo a inspección en el plazo de un mes en el centro municipal correspondiente o en los centros autorizados de inspección técnica de vehículos.”*

Convendría precisar si este requerimiento ha de realizarse *in situ* por los agentes municipales, o si ha de realizarse con posterioridad por otros servicios municipales.

3.3.11. Artículo 31. Inmovilización y retirada de vehículos.

En el apartado 1 no se especifica en qué momento puede ordenarse la medida provisional de inmovilización de vehículos. Por la redacción del artículo parece darse a entender que se trata de una medida adicional a las contempladas en el artículo 30, en cuyo caso debería indicarse:

“En los supuestos previstos en el artículo 31, los agentes de la autoridad podrán ordenar (...)”.

3.3.12. Artículo 32. Hogueras y quema de materiales.

En el apartado 1 se indica que no es posible el encendido de hogueras *“sin la previa autorización del órgano municipal competente en el distrito”*.

El otorgamiento de este tipo de autorizaciones, así como el establecimiento de la organización administrativa del Ayuntamiento de Madrid es competencia de la Junta de Gobierno, conforme a lo previsto en los artículos 17.1 e) y h) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM). Por tal motivo, el Pleno municipal, al regular esta autorización no debe predeterminar cuál deba ser el órgano competente para concederla. Por todo ello, el apartado 1 debería redactarse de la siguiente forma:

“Se prohíbe el encendido de hogueras en el medio ambiente exterior sin la previa autorización del órgano municipal competente, que deberá tener en cuenta que en su emplazamiento no exista riesgo de incendio o se produzcan molestias.”

3.3.13. Artículo 34. Obras de construcción, demolición y movimiento de tierras y otros trabajos en el exterior.

En el apartado 2 se exige para las obras sujetas a control urbanístico a través de licencia o declaración responsable la presentación de un plan de obras que incluya





las medidas preventivas para minimizar las afecciones ambientales, junto con un programa de vigilancia ambiental. Tal y como está redactado el artículo parece que ambos planes serían exigibles en todo tipo de obras sujetas a control urbanístico mediante licencia o declaración responsable.

Se considera que debería analizarse más detenidamente si todo tipo de obras, por sus eventuales afecciones, precisaría de tales documentos, piénsese, por ejemplo, en obras domiciliarias de escasa entidad sujetas a declaración responsable, en las que la exigencia de este tipo de planes puede resultar excesiva.

Por tal motivo, se considera que la exigencia de los planes debe ser objeto de un análisis más detallado y que el instrumento para realizarlo y regularlo deben ser las ordenanzas municipales sobre los medios de intervención administrativa en el ámbito urbanístico. En este sentido, se propone la siguiente redacción:

“El interesado deberá presentar un plan de obras que incluya todas las medidas preventivas y correctoras necesarias para minimizar la potencial afección de la actuación, junto con un programa de vigilancia ambiental para evaluar la eficacia de dichas medidas y, en su caso, determinar medidas complementarias, en los supuestos en los que así se establezca en las ordenanzas reguladoras de los medios de intervención administrativa en el ámbito urbanístico.”

Por otra parte, este tipo de referencia genérica permite un mejor ajuste al contenido de tales ordenanzas municipales, que se encuentran actualmente en proceso de modificación.

3.3.14. Artículo 40. Elaboración, aprobación y eficacia de los planes y sus medidas.

En el apartado 4 se señala que *“la declaración de episodio de contaminación se efectuará por decreto del titular del órgano competente en materia de medio ambiente”*. Sin embargo, la potestad de dictar decretos está reservada al Alcalde y a los órganos previstos en el capítulo II del título IV del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, de 31 de mayo de 2004 (órganos superiores), por lo que con esta redacción esta competencia no podría ser delegada en un órgano directivo.

Con el fin de no predeterminar la distribución de competencias administrativas para la cual es competente la Junta de Gobierno conforme al artículo 17.1 h), n) y 2 LCREM, se sugiere la siguiente redacción:

“La declaración de episodio de contaminación se efectuará por el órgano competente en materia de medio ambiente que determine la Junta de Gobierno (...)”



3.3.15. Artículo 48. Control de las medidas de eficiencia energética en el otorgamiento de licencias.

En este artículo se exige la presentación de determinados documentos con carácter previo al otorgamiento de la licencia de primera ocupación y de la licencia de funcionamiento. Por los mismos motivos señalados en las observaciones al artículo 34, se considera más oportuno realizar una referencia genérica a las ordenanzas municipales sobre los medios de intervención administrativa en el ámbito urbanístico. Se propone la siguiente redacción:

“1. Con carácter previo a la primera ocupación de una edificación, en los supuestos en los que así se establezca en las ordenanzas reguladoras de los medios de intervención administrativa en el ámbito urbanístico, el órgano municipal competente o la entidad colaboradora urbanística, en su caso, deberá comprobar que se dispone de los siguientes documentos: (...)”.

2. Con carácter previo al inicio del funcionamiento de las actividades, en los supuestos en los que así se establezca en las ordenanzas reguladoras de los medios de intervención administrativa en el ámbito urbanístico, el órgano municipal competente o la entidad colaboradora urbanística, en su caso, deberá comprobar que se dispone de los siguientes documentos: (...)”.

3.3.16. Artículo 49. Ejercicio de la actividad inspectora, de vigilancia y control.

Debería concretarse en el apartado 2 a qué otros “agentes ambientales” se refiere la letra c).

Por otra parte, en cuanto al apartado 3, el artículo 11.1 p) LCREM señala que corresponde al Pleno la “creación de escalas, subescalas y clases de funcionarios, así como la atribución a los mismos de la condición de agente de la autoridad en atención a las funciones que les correspondan ejercer.” En este sentido, la futura ordenanza es un instrumento válido para atribuir la condición de agente de autoridad, pues es aprobada por el Pleno, si bien deberá indicarse en el apartado 3 la escala, subescala o clase de funcionarios a los que se atribuye carácter de agentes de la autoridad.

3.3.17. Artículo 50. Actas de inspección, boletines de denuncia e informes técnicos.

En línea con las observaciones realizadas al artículo 49, se sugiere incluir una mención a la condición de autoridad del funcionario que elabore la correspondiente acta de inspección o boletín de denuncia, ya que la firma de funcionarios sin dicha condición no tiene presunción de veracidad *iuris tantum*. Se sugiere la siguiente redacción:





“El resultado de las actuaciones de vigilancia, inspección o control se consignará en la correspondiente acta de inspección, boletín de denuncia o documento público que, una vez firmado por funcionario con condición de agente de la autoridad, gozará de presunción de veracidad y valor probatorio en cuanto a los hechos consignados en él, sin perjuicio de las demás pruebas que los interesados puedan aportar en defensa de sus respectivos intereses.”

En el apartado 2, se sugiere incluir una referencia relativa a la necesidad de que se haga constar la negativa a la firma. Se sugiere la siguiente redacción:

“Si dichas personas se negasen a firmar el acta, será suficiente con la firma del inspector o inspectores actuantes, haciéndose constar dicha negativa.”

3.3.18. Artículo 51. Deber de colaboración.

El contenido del apartado 1 aparece repetido en el apartado 3. La referencia que el apartado 3 realiza a la inviolabilidad del domicilio ya se encuentra prevista previamente en el artículo 49.4 a), cuando se refiere a la necesidad de autorización judicial para la entrada en domicilio. Por todo ello, se propone la supresión del apartado 3.

3.3.19. Artículo 52. Marco legal.

Este artículo regula el marco legal del anteproyecto en materia de régimen sancionador y de restablecimiento de la legalidad ambiental. Sin embargo, el título del artículo, así como la redacción de su apartado primero parecen hacer referencia al marco legal en general del anteproyecto.

Por otra parte, el apartado 3 establece el marco legal del régimen sancionador, mencionando cuatro normas que lo amparan:

- a) La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire³ y normativa de desarrollo, en relación con los incumplimientos de las medidas impuestas en los Planes de Calidad del Aire.
- b) La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en relación a la existencia de incumplimientos de la normativa y al incumplimiento de las condiciones técnicas, precauciones o requerimientos exigibles a las actividades o instalaciones.

³ Debe mencionarse esta ley con su denominación completa, según lo indicado en las observaciones de técnica normativa.



- c) El Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (en adelante, RAMINP) en relación con los incumplimientos de subsanación de deficiencias.
- d) La regulación contenida en el título XI LBRL, en relación con los comportamientos ciudadanos, vehículos o instalaciones domésticas, dentro del ámbito de relaciones de convivencia de interés local.

Sin embargo, los artículos 61 y siguientes realizan una tipificación específica de infracciones y sanciones que excede de las previsiones de los artículos 139 y 141 LBRL. En este sentido, el artículo 139 solo permite al Ayuntamiento tipificar nuevas infracciones y sanciones *“en defecto de normativa sectorial específica”* y en el presente caso, al ya existir dicha normativa y contener la tipificación de las infracciones y sanciones, el Ayuntamiento no puede tipificar en una ordenanza infracciones distintas para sancionar los mismos hechos previstos en la legislación sectorial.

En este sentido, es preciso adaptar el capítulo del anteproyecto relativo al régimen sancionador en un doble sentido:

- Por lo que se refiere a las infracciones previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, como se ha indicado, el Ayuntamiento carece de competencia para *“adaptar”* dichas infracciones, por lo que los tipos infractores serán exactamente los previstos en dichas leyes y las sanciones aplicables las que asimismo se contemplan en las mismas⁴.
- En relación a otros comportamientos no incluidos en las anteriores normas como infracciones, pero que el Ayuntamiento considere necesario prever en base al título XI LBRL, deben ajustarse a las previsiones de este título (cuestión que debería explicarse en la MAIN) y las sanciones aplicables a estas infracciones sujetarse a los límites contenidos en el artículo 141 LBRL.

Por otra parte, en la letra c) del apartado 3 se indica que forma parte del marco legal de la ordenanza *“El Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en relación con los incumplimientos de subsanación de deficiencias.”*

Según se indica en la MAIN del anteproyecto la aplicación de dicho Reglamento se prevé en relación al procedimiento de subsanación de deficiencias en su conjunto, y no limitado solo a los incumplimientos de los requerimientos de subsanación. Se sugiere la corrección en este sentido de la letra c).

⁴ Se sugiere por ello sustituir la regulación de estas infracciones y sanciones en el anteproyecto por una remisión expresa a los artículos de las normas citadas que establecen las infracciones y sanciones correspondientes.





Finalmente, en la letra d) del apartado 3, se sugiere eliminar la expresión “La regulación contenida en” que se encuentra al inicio de la frase, para guardar así uniformidad con las letras precedentes del mismo apartado.

3.3.20. Artículo 54. Situaciones de riesgo o grave molestia.

En la letra c) del apartado 1, debería concretarse a qué tipo de bienes se hace referencia.

3.3.21. Artículo 55. Medidas provisionales.

La adopción de medidas provisionales debería ser posible en los dos supuestos contemplados en el artículo 54 (situaciones de riesgo o grave molestia), no obstante, el apartado 1 solo se refiere a la situación de riesgo. Se sugiere incorporar también la “grave molestia”, mediante la siguiente redacción:

“(…) el órgano administrativo competente podrá adoptar mediante resolución motivada medidas provisionales proporcionadas para la protección provisional de los intereses implicados cuando se aprecie la existencia de riesgo o grave molestia en los términos establecidos en el artículo 54 (...)”

3.3.22. Artículo 56. Precintos.

En el apartado 1 se considera más correcto legalmente sustituir la expresión “en el caso de que no se cumplan voluntariamente las medidas provisionales, de adecuación a la legalidad vigente o las sanciones” por “en el caso de que no se cumplan voluntariamente las medidas provisionales, de restablecimiento de la legalidad ambiental, o las sanciones.”

3.3.23. Artículo 57. Normas comunes a los procedimientos.

Se incorpora como novedad en la ordenanza la posibilidad de que los procedimientos de subsanación de deficiencias o de adopción de soluciones alternativas, puedan finalizar mediante terminación convencional. En este sentido, dado el carácter irrenunciable del ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad ambiental, debe quedar claro que no podrá ser objeto de transacción la existencia de los hechos que infringen la normativa ambiental, ni serán posibles reconocimientos pactados de responsabilidad.

Una cosa es que una determinada actividad, cumpliendo con la normativa ambiental aplicable, produzca molestias que puedan solucionarse a través de mecanismos de mediación entre las partes afectadas, y otra distinta que sea el cumplimiento de la normativa aplicable lo que se pretenda sujetar a mediación, lo cual, como ya se indicó, no se considera legalmente posible. Por tales motivos, se propone la siguiente redacción:

“5. Los acuerdos de mediación administrativa tendrán por objeto minimizar o evitar las molestias producidas por los emisores, no podrán afectar al interés





general ni ser contrarios al ordenamiento jurídico. En particular, no podrá ser objeto de transacción la existencia misma de los hechos que infringen la normativa ambiental y no será posible el reconocimiento pactado de responsabilidad del infractor.

6. Los acuerdos de mediación administrativa vincularán a las partes interesadas una vez que se incorporen a la resolución. El incumplimiento del acuerdo de mediación administrativa se considerará incumplimiento de la resolución administrativa que lo incorpore.”

3.3.24. Artículo 58. Requerimientos de medidas correctoras para la subsanación de deficiencias.

En el apartado 2 de este artículo se vuelven a contemplar las medidas provisionales, que ya han sido objeto de regulación con anterioridad en el artículo 55. Teniendo en cuenta que este artículo trata de las medidas correctoras para la subsanación de deficiencias, debería eliminarse el apartado 2 y trasladar su contenido al artículo 55.

Por otra parte, las circunstancias que se mencionan en el apartado 2 están aparentemente repetidas con las previstas en el artículo 54.

Finalmente, en la MAIN se hace referencia en reiteradas ocasiones a que la regulación prevista en la ordenanza se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) relativa al procedimiento a seguir para realizar requerimientos de medidas correctoras para la subsanación de deficiencias. Las sentencias citadas en la MAIN indican que tal procedimiento es el previsto en el RAMINP.

Dado que el TSJM ya ha determinado cuál es el procedimiento administrativo a seguir en tales casos y que este se encuentra ya regulado en una norma estatal, el principio de vinculación negativa de las ordenanzas municipales⁵ no habilita al Ayuntamiento de Madrid a establecer una nueva regulación distinta en esta materia. Todo lo más y habida cuenta de los cerca de 60 años de antigüedad del RAMINP,

⁵ SSTS de 30 de noviembre de 2010 dictadas en los recursos de casación números 5179/2008 y 1200/2008: “Por el contrario, hemos afirmado que hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.”





sería posible incorporar en la ordenanza las adaptaciones precisas para que dicho procedimiento pueda ser tramitado en el marco legal actualmente vigente, pero sin que ello pueda implicar, como se ha indicado, la regulación de un nuevo procedimiento.

Por tanto, se considera que la MAIN debería reflejar el criterio que se acaba de exponer en los apartados en los que se refiere a este procedimiento y que debería revisarse el contenido del capítulo III del título VII a la luz de lo indicado.

3.3.25. Artículo 60. Disposiciones generales al régimen sancionador.

El apartado 1 debe adaptarse en función de la observación realizada al régimen sancionador en general.

El apartado 3 establece que los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los previstos en la legislación sobre régimen jurídico administrativo. Esta cuestión se regula en el artículo 30 LRJSP, que declara aplicable en primer término la legislación sectorial, estableciendo una regulación sobre esta cuestión para el supuesto de que dicha legislación no prevea plazos específicos de prescripción.

Por tanto, los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones estarán condicionados al hecho de si la legislación sectorial aplicable los regula o no de manera específica, cuestión que debería analizarse e indicarse en la MAIN.

3.3.26. Disposición adicional primera. Sostenibilidad de los eventos.

En el apartado 2 de esta disposición adicional se exige la presentación de una memoria para la celebración de aquellos eventos en los que se prevea una asistencia superior a 5.000 personas. En la letra d) de este apartado se indica que la misma deberá recoger *“El cumplimiento de las exigencias relativas al suministro eléctrico y uso de maquinaria previstas en esta ordenanza, de lo establecido en la ordenanza sobre protección contra la contaminación acústica, en la normativa de limpieza y residuos, y en aquellas otras normas ambientales de aplicación.”*

Se considera que deben concretarse las referencias que se hacen al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ordenanza sobre protección contra la contaminación acústica, en la normativa de limpieza y residuos y en aquellas otras normas ambientales de aplicación. En este sentido, las referencias se realizan de forma tan genérica y ambigua que es difícil conocer su alcance real, generando numerosas dudas en cuanto a la forma en la que hayan de cumplirse.

El apartado tercero de esta disposición configura una infracción grave a la que declara aplicable una sanción de multa desde 3.005,07 a 15.025,30 euros.

Esta infracción debería incluirse en el articulado, en el precepto relativo a las infracciones graves, y si se establece de forma independiente por el Ayuntamiento en





uso de la habilitación contenida en el título XI LBRL, la sanción aplicable no podría superar los 1.500 euros.

3.3.27. Disposición transitoria primera. Conductos de evacuación en actividades preexistentes.

Para facilitar la comprensión de la regla contenida en el apartado 1, sería necesario indicar en el primer párrafo de dicho apartado cuáles son los artículos de la ordenanza en los que se contiene el “*régimen de excepciones a la instalación de conductos de evacuación a cubierta preexistente*”.

Por otra parte, en ese mismo apartado se indica que “*A las actividades que cuenten con título jurídico habilitante o que hayan presentado declaración responsable eficaz con anterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza les será aplicable (...)*”.

Se considera que la expresión “*declaración responsable eficaz*” puede resultar redundante, ya que una declaración responsable eficaz ya es un “*título jurídico habilitante*” por lo que se sugiere su supresión.

3.3.28. Disposición final primera. Aplicación del régimen del restablecimiento de la legalidad al incumplimiento de ordenanzas medioambientales.

En el apartado 1, deberían citarse expresamente las “*ordenanzas medioambientales*” a las que se aplicaría esta previsión. Una mención tan genérica como la realizada no permite conocer el ámbito de aplicación de esta disposición final.

En segundo lugar, se reitera lo ya indicado en las observaciones al artículo 58, el Ayuntamiento solo puede regular procedimientos de restablecimiento de la legalidad cuando la legislación estatal o autonómica no los prevea. En este sentido, una vez identificadas las “*ordenanzas medioambientales*”, deberá justificarse en la MAIN que las materias que regulan no cuentan con procedimientos de restablecimiento de la legalidad previstos en la legislación estatal o autonómica, de forma que sea posible su regulación en esta ordenanza.

Finalmente, en el apartado 2 de esta disposición se prevé una posible infracción (se emplea la expresión “*podrán ser constitutivos*”) que, en su caso, debe ajustarse a las observaciones realizadas en materia de régimen sancionador e incluirse en el articulado expresamente.

3.4. Erratas en el articulado del anteproyecto.

- Primer párrafo del expositivo segundo del preámbulo: sustituir la expresión “así como” por la conjunción copulativa “y”.



- Quinto párrafo del expositivo cuarto del preámbulo: incluir denominación completa de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera; y corregir la siguiente expresión: y, por último, así como a lo previsto en el RAMINP...
- Artículo 1: comenzar el precepto con la expresión “*la presente ordenanza*”.
- Artículo 2: falta el artículo determinado, “*a los efectos de esta ordenanza (...)*”.
- Artículo 17: eliminar “*este*” en la frase “*las normas previstas en este el capítulo I (...)*”.
- Artículo 40: en el apartado 3, sustituir la expresión “*dándosele*” por “*dándole*”.
- Artículo 49: suprimir en el apartado 3 la expresión “*de carácter*”.
- Artículo 52.2: falta una “*y*” antes de la referencia a la LCREM.
- Artículo 60: sustituir “*al*” por “*del*” en el título del artículo “*disposiciones generales del régimen sancionador.*”
- Anexo II B) 8: falta el artículo “*la*” en la primera línea “*en aquellos edificios en los que la normativa (...)*”.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO
Ignacio Molina Florido