



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo

Fiscal de Sala

Ilmo. Sr. D. Manuel Tuero Secades
Director General de Calidad, Control
y Evaluación Ambiental del Excelentísimo
Ayuntamiento de Madrid
Calle Bustamante, nº 16-4ª planta
28045 Madrid

Ilmo. Sr.

Desde la constitución de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo se ha estado procediendo frente a todo tipo de problemas planteados en el contexto ambiental de los que se ha tenido conocimiento, tanto a escala nacional como autonómica y local. Tal proceder se ha estado llevando a cabo con base en los artículos 4 y 20.2º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su reciente redacción de 9 de octubre de 2007, así como en la Disposición Adicional Octava de la Ley de Responsabilidad Ambiental de 23 de octubre de 2007. A su vez, la intervención de la Fiscalía se ha venido produciendo bien de oficio, es decir por su propia iniciativa, al tener conocimiento de infracciones contra el medio ambiente, bien por la presentación de denuncias de ciudadanos sobre hechos considerados vulneraciones ambientales. Precisamente en esa segunda línea, pongo en conocimiento de V.I. que se han presentado diversas denuncias en la sede de esta Fiscalía sobre la mala calidad del aire en la ciudad de Madrid, lo que ha llevado a abrir las correspondientes

C/ Los Madrazo
nº 28-4ª planta.
28014 MADRID



diligencias informativas con el objeto de investigar o, en su caso, corroborar, los datos denunciados.

A partir de los datos publicados por el propio Ayuntamiento en su página web hemos analizado la situación de la contaminación, tratando de eludir las referencias a valores medios distintos a los que establece la normativa vigente para poder comprender bien la dimensión del problema en la ciudad de Madrid. A tal efecto se ha considerado el período comprendido entre el uno de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2009 es decir los cinco últimos años completos, considerando tres contaminantes, que son las partículas (PM₁₀), el dióxido de nitrógeno (NO₂) y el ozono (O₃).

En este análisis de Fiscalía se ha tenido en consideración:

- a) Índices de Calidad Horaria y Diaria para la ciudad de Madrid
- b) Valores medio diarios, mes a mes y año a año.
- c) Valores horarios, para cada día y por estación, contaminante, mes y año.

Partiendo, pues, de ese planteamiento, se han analizado las superaciones de los valores límites generales así como los valores de información y de alerta.

a) Índices de Calidad Horaria y Diaria del Aire en Madrid.

Se ha procedido a analizar el Índice de Calidad Horaria del aire en Madrid, así como el Índice de Calidad Diaria, que se puede ver cada día en la página web del Ayuntamiento. En ese análisis la metodología se aplica sobre los valores medios de todas las estaciones de forma conjunta. Si bien



no se discute, naturalmente, el método empleado por el Ayuntamiento, la Fiscalía, sin embargo, sí se permite plantear algunas objeciones a la citada metodología.

Tales objeciones, resumidamente, serían las siguientes, pasando acto seguido a analizar las mismas:

- 1) Las medidas se toman considerando la media de la ciudad, sin que verdaderamente se refleje, en esa forma de medición, los lugares de mayor contaminación. Lo cual parece implicar, según esa metodología, que dado que la media de contaminación en Madrid no resulta excesiva, el aire en Madrid es bueno, cuando en la práctica no es esa la realidad.
- 2) La media que se presenta es la correspondiente a mediciones día a día de todas las estaciones de Madrid, y no mes a mes, lo cual supone que los resultados que se vienen ofreciendo no reflejan tampoco la auténtica realidad, dado que presentando una medición diaria o mensual por cada estación o grupo de estaciones de similares características el resultado sería ciertamente distinto y reflejaría en tal caso una situación más acorde con la realidad.
- 3) Han desaparecido estaciones situadas en lugares de fuerte contaminación, que han sido trasladadas, a su vez, a lugares con índices de contaminación inferiores.

Tal como se adelantaba, la primera de las objeciones consiste en que se ha observado que se realiza sobre los valores medios de cada día, sin entrar a discutir la conveniencia de este índice para poder determinar el nivel de



contaminación. Esto quiere decir que se valoran en un mismo paquete los lugares fuertemente contaminados con los que lo están escasamente, y si bien el resultado es un valor medio generalista, no proporciona información, en términos de la normativa, sobre los niveles de contaminantes. Téngase en cuenta, por ejemplo, que la afectación real que sufre el ciudadano que vive en las cercanías de la estación de medición de Recoletos (que dejó de funcionar en mayo de 2009), es la que viene determinada por los registros de dicha estación, y no por el valor medio de las mediciones obtenidas en todas las estaciones de Madrid. Es decir, la metodología que se está siguiendo a la hora de presentar los índices de calidad no refleja la contaminación real que sufre el ciudadano individualmente considerado, sino una simple media.

Por ejemplo, la consideración del eje Castellana, esto es, Plaza de Castilla-Atocha, proporciona valores de contaminación por NO₂ y por PM₁₀ muy por encima del valor legal, y sin embargo en el índice de calidad no se ve reflejado. En este caso, además, influye fuertemente otro factor como es la desaparición de algunas estaciones de medición. En efecto, las estaciones de Plaza de Castilla, Glorieta de Carlos V, Recoletos y Gregorio Marañón ya no están operativas. Las nuevas estaciones de Plaza de Castilla y Castellana, previstas por la adaptación a la Directiva 2008/50, probablemente no serán capaces de reflejar la misma situación de contaminantes que la que reflejaron las estaciones antiguas.

Si en lugar de la media diaria de todas las estaciones tomamos la media mensual de cada estación el mapa que resulta es bastante diferente y permite estimar cómo se distribuyen dentro de la ciudad de Madrid las zonas o áreas de más nivel de contaminación.



A fin de ilustrar su significación, se procede a señalar los valores medios mensuales, en $\mu\text{g}/\text{m}^3$, de estas estaciones en relación con el NO_2 .

Estación	2005 (50)	2006 (48)	2007 (46)	2008 (44)	2009 (42)
Plaza de Castilla (hasta 17 oct 2008)	77	70	69	60	----
Recoletos (hasta 4 may 2009)	70	97	94	76	73
Gregorio Marañón (hasta 26 nov 2009)	85	86	81	78	81
Carlos V (hasta 4 dic 2006)	70	55	-----	-----	-----

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia
Entre paréntesis valores máximos legales

Por lo que respecta a las partículas, los datos son los siguientes:

Estación	2005 (40)	2006 (36)	2007 (32)	2008 (28)	2009
Plaza de Castilla (hasta 17 oct 2008)	42	48	39	26	----
Recoletos (hasta 4 may 2009)	40	43	41	35	
Gregorio Marañón (hasta 26 nov 2009)	40	40	40	32	
Carlos V (hasta 4 dic 2006)	39	42	-----	-----	-----

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia
Entre paréntesis valores máximos legales. Sombreado el valor inferior al máximo legal



Es decir en todos los casos, salvo uno, se supera o iguala el valor máximo.

Como puede observarse, estas estaciones que desaparecen, mayoritariamente han registrado valores notablemente superiores al valor límite anual. Debe insistirse en que la reapertura de una estación en Plaza de Castilla y la reasignación de otra en la Castellana, en la zona verde del Museo de Ciencias Naturales, no parece que vaya a ser suficientes para mostrar la realidad del nivel de contaminación de todo el eje de la Castellana como se iba haciendo hasta que empezaron a desaparecer las estaciones de medición.

La relación de estaciones que han ido desapareciendo en el período considerado es la siguiente:

- Glorieta de Carlos V, dejó de funcionar en 2007
- Villaverde, dejó de funcionar correctamente entre 2007 y 2008
- Plaza de Castilla dejó de funcionar en 2008
- Recoletos ha dejado de funcionar en mayo de 2009
- Gregorio Marañón no ha proporcionado datos desde el 27 de noviembre de 2009
- Paseo de los Pontones dejó de funcionar el 20 de noviembre de 2009
- Calle Alcalá deja de proporcionar datos de partículas en 2009, aunque mantiene los datos de NO₂

Después del 31 de diciembre de 2009 han ido desapareciendo otras estaciones, siendo sustituidas por otras basándose en una interpretación, al menos discutible, de la Directiva 2008/50.



Los valores que ofrecían las estaciones de medición que se han venido eliminando superaban con creces los valores de contaminación que vienen ofreciendo las nuevas, lo cual puede llevar a cualquier intérprete a inferir que el reajuste está dirigido a ofrecer nuevos datos que lleven, a su vez, a creer que los índices de contaminación atmosférica son inferiores a los reales, ya que en otro caso se mantendrían activas las estaciones que se han ido eliminando.

b) Valores medios diarios, mes a mes y año a año.

Se han analizado, desde Fiscalía, los valores medios diarios de manera que permita observar la evolución de contaminantes para cada estación a lo largo de cada año. De esta manera se observan los momentos de mayor contaminación, y se obtiene finalmente una media mensual, para el conjunto de todas las estaciones que permite ver si globalmente en la ciudad de Madrid se superan los valores máximos admisibles de acuerdo con la normativa.

Se presenta además una comparación final entre todos los años, de manera que puede observarse claramente la tendencia de los diferentes contaminantes analizados.

a) Valores horarios, para cada día y por estación, contaminante, mes y año.

Se han analizado especialmente los valores horarios en relación con el NO₂ y el O₃, teniendo en cuenta que en el análisis efectuado se han considerado los valores horarios para cada estación por días, los valores



horarios promedio para cada mes y cada estación y los valores medios anuales siempre referidos a cada estación y al promedio anual.

Los análisis efectuados dan los siguientes resultados:

1. DIOXIDO DE NITROGENO

De acuerdo con el R.D. 1073/2002 el valor límite horario para la protección de la salud humana es de $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, que no podrá superarse en más de **18 ocasiones** por año civil.

El umbral de alerta para este contaminante se sitúa en $400 \mu\text{g}/\text{m}^3$ que deberá suceder durante tres horas seguidas.

La información mínima que deberá comunicarse a la población en caso de superación del umbral de alerta del dióxido de nitrógeno, incluirá al menos, los datos siguientes:

- i. fecha, hora y lugar del episodio
- ii. causas del episodio si se conocen
- iii. previsiones: modificación de las concentraciones (mejora, estabilización o deterioro)
- iv. causa de la modificación prevista
- v. zona geográfica afectada
- vi. duración
- vii. tipo de población potencialmente sensible al episodio
- viii. precauciones que debe adoptar la población sensible



Registros anuales

Los datos anuales registrados en el período 2005-2009 son los siguientes:

Año	Límite legal aplicable cada año (Valor límite + margen de tolerancia, en $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valor medio anual de NO_2 (promedio de la red, en $\mu\text{g}/\text{m}^3$)
2005	50	61
2006	48	61
2007	46	60
2008	44	55
2009	42	54

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia.

Como se observa la superación del valor máximo admisible de acuerdo con la normativa se ha superado en los cinco últimos años de forma sistemática.

Si bien es cierto que se observa una tendencia decreciente, la misma es insuficiente y debe evaluarse considerando todos los factores intervinientes. En este sentido debe tenerse en cuenta que la comparación final de datos en el período 2005 a 2009 se ve alterada a causa de que las estaciones no han sido siempre las mismas.



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo

Fiscal de Sala

La estación de Recoletos, que históricamente se ha caracterizado por presentar valores altos de este contaminante, dejó de funcionar a primeros del mes de mayo de 2009, tal como se ha puesto de relieve, lo que indudablemente ha contribuido favorablemente en el valor de las medias, pero como es natural no ha supuesto una reducción de emisión de contaminantes si no tan solo una minoración en el volumen de datos registrales. Lo mismo ocurre con las estaciones de Plaza de Castilla y de la Glorieta de Carlos V

En la misma línea debe tenerse en cuenta que desde el mes de noviembre han entrado en juego nuevas estaciones, que suponen en la práctica la reubicación de las desaparecidas, ubicadas de acuerdo con el contenido de la Directiva 2008/50, tal como argumenta y recoge la Resolución 2955/2009 del Ayuntamiento de Madrid. Como es natural se han considerado los registros de estas estaciones, por lo que la comparación pretendida de cinco años completos adquiere un nuevo sesgo, que desplaza el nivel de contaminación a valores más suaves; sin embargo la almendra central de Madrid continúa con los mismos niveles de emisión de contaminantes.

Tal como se aprecia, y a pesar de lo anterior, cada año se han registrado valores por encima del máximo legal admisible. Las supuestas medidas arbitradas para paliar estos excesos en los niveles de contaminación no parecen haber sido suficientemente eficaces, y si bien se observa una tendencia decreciente, aún se está excesivamente lejos del máximo legal, del orden del 30% por encima.

C/ Los Madrazo
nº 28-4ª planta.
28014 MADRID



Registros horarios

Preocupan igualmente los resultados de los registros horarios, en los que se ha observado que el valor máximo del límite horario se sobrepasa notablemente.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los valores límites horarios y el número de veces que se supera, teniendo en cuenta que nunca se debe superar este valor más de 18 veces al año:

Año	Límite legal aplicable cada año (Valor límite + margen de tolerancia, en $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Nº de veces que se superó el valor límite en el registro de datos horarios
2005	250	184
2006	240	432
2007	230	798
2008	220	415
2009	210	635

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

Tal como se desprende del cuadro, la superación de los valores límites horarios es francamente notable.

En cuanto a la superación del **umbral de alerta** ($400 \mu\text{g}/\text{m}^3$ durante tres horas seguidas) en la ciudad de Madrid, éste ha tenido lugar varias veces:



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo

Fiscal de Sala

Año 2006, 29 de octubre, estación Ramón y Cajal

Año 2007, 5 de noviembre, estación Paseo de Recoletos
8 de noviembre, estación Paseo de Recoletos

Año 2008, 21 de diciembre estación Plaza de Gregorio Marañón
23 de diciembre, estación Plaza del Marqués de Salamanca
23 de diciembre, estación Plaza de Gregorio Marañón

En el año 2009 no se han registrado superaciones del umbral de alerta, pero debe tenerse en cuenta que estaciones de medición problemáticas, como Recoletos y Gregorio Marañón que han registrado 4 superaciones de las seis detectadas en los últimos cinco años, han desaparecido como fuentes de medición.

Finalmente y a modo de ejemplo presentamos en este apartado sobre el NO₂, las siguientes tablas que recogen la evolución de las estaciones del eje Castellana-Recoletos-Prado, todas ellas desaparecidas en la actualidad.

Se trata de un total de cuatro tablas, una por cada una de las estaciones de Plaza de Castilla, Recoletos, Gregorio Marañón y Carlos V, en las que se presentan los datos mes a mes para cada año desde 2005 y en las que se incluye en la columna final el valor máximo admisible (VM) para cada año, de acuerdo con el Real Decreto 1073/2002. Las casillas sombreadas recogen valores inferiores al máximo admisible.



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo

Fiscal de Sala

Estación Plaza de Castilla

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	90	78	74	71	72	78	75	69	82	78	72	79	50
2006	83	86	63	63	70	76	71	55	77	71	67	70	48
2007	71	58	59	90	88	77	57	50	63	69	76	71	46
2008	62	62	48	50	46	61	68	60	65	76			44
2009													42

Estación Recoletos

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	98	79	48	60	68	63	70	69	74	58	63	84	50
2006	98	130	94	87	100	100	103	80	99	93	89	89	48
2007	94	75	72	90	97	112	97	76	90	97	127	100	46
2008	93	81	71	72	69	73	79	70	72	76	75	83	44
2009	66	74	80	79	62								42

Estación Gregorio Marañón

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	101	91	61	99	92	101	65	37	60	83	99	99	50
2006	84	96	65	88	105	109	101	72	74	62	73	50	48
2007	94	70	69	86	81	83	78	67	86	79	90	83	46
2008	85	83	61	68	68	77	80	75	85	87	82	92	44
2009	68	80	75	68	74	81	91	84	83	102	99		42



Estación Carlos V

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	80	64	73	61	67	67	67	64	72	72	71	80	50
2006	71	92	76	56	60	68	65	43	68	66	66	65	48
2007													46
2008													44
2009													42

Fuente: Ayuntamiento de Madrid, elaboración propia.

Como puede observarse solamente se registran valores inferiores al máximo legal en tan solo tres ocasiones, que se corresponden con el mes de marzo de 2005 para Recoletos, el mes de agosto de 2005 para Gregorio Marañón y el mes de Agosto de 2006 para Carlos V.

Resulta bastante ilustrativo que este eje muestre estos registros tan elevados en esta arteria de gran tránsito automovilístico lo que coincide con la realidad observada. Por ello resulta sorprendente que en lugar de eliminar las causas que generan estos elevados niveles de contaminación se opte por eliminar estaciones de medición, lo que no supone que el problema se haya resuelto sino que puede llevar a pensar que se ha ocultado.

2. PARTICULAS PM₁₀

De acuerdo con el R.D. 1073/2002 el valor límite diario para la protección de la salud humana es de 50 µg/m³ en promedio de 24



horas, valor que no podrá superarse más de 7 veces al año. Así mismo el valor límite promedio para un año civil es de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Superación del valor límite diario.

Este valor no debe superarse más de 7 veces al año. En el siguiente cuadro se recoge el número de veces en que se supera este valor en el promedio de 24 horas.

Año	Nº de veces que se superó el valor límite en medias diarias
2005	14
2006	23
2007	11
2008	2
2009	9

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

Sin embargo, a fin de incrementar el conocimiento sobre la evolución horaria, se acompaña un nuevo cuadro en el que se recoge el promedio de valores cada 24 horas estación a estación, en lugar del promedio horario para el conjunto de estaciones como se hizo en el anterior cuadro. Es decir para cada estación se han analizado 365 valores, y el resultado obtenido en cuanto al número de veces que se supera el valor



de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ considerando los promedios horarios por cada estación (en lugar del promedio horario para cada día) es el siguiente:

Año	Nº de veces que se superó el valor límite en medias diarias por estación
2005	114
2006	165
2007	148
2008	142
2009	157

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

Valor límite anual

Los resultados del valor límite anual, teniendo en cuenta los márgenes de tolerancia de cada año, son los siguientes:

Año	Límite legal aplicable cada año (Valor límite + margen de tolerancia, en $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Valor medio anual de PM10 (promedio de la red, en
-----	--	--



		$\mu\text{g}/\text{m}^3$
2005	40	34
2006	36	37
2007	32	33
2008	28	27
2009	24	24

Datos del Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

Continuando con el ejemplo mostrado anteriormente para el caso del NO_2 , presentamos la evolución de los valores en el eje Castellana-Recoletos-Prado, con un total de cuatro tablas, una por cada una de las estaciones de Plaza de Castilla, Recoletos, Gregorio Marañón y Carlos V, en las que se presentan los datos mes a mes para cada año desde 2005 y en las que se incluye en la columna final el valor máximo admisible (VM) para cada año, de acuerdo con el Real Decreto 1073/2002. Las casillas sombreadas recogen valores inferiores al máximo admisible.

Estación Plaza de Castilla

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	41	37	48	29	31	39	46	51	49	42	49	42	40
2006	47	56	45	39	50	54	52	45	55	50	40	42	36
2007	58	45	45	38	35	36	36	36	31	33	38	33	32
2008	28	28	24	22									28
2009													24



Estación Recoletos

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	53	29	44	28	32	34	43	49	42	34	32	35	40
2006	33	70	43	32	47	46	49	33	34	49	44	40	36
2007	58	35	26	35	34	35	39	40	38	43	58	48	32
2008	46	37	29	29	25	28	41	37	34	44	31	39	28
2009	25	29	35	28									24

Estación Gregorio Marañón

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	46	33	46	31	37	45	46	44	40	37	40	34	40
2006	33	43	40	35	45	55	46	31	40	40	40	29	36
2007	33	43	40	35	45	55	46	31	40	40	40	29	32
2008	44	34	28	28	26	31	33	30	30	39	28	36	28
2009	26	27	28	25	33	31	32	30	30	33	41		24

Estación Carlos V

	En	Fe	Ma	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Se	Oc	No	Di	VM
2005	42	25	43	28	37	41	44	50	50	40	37	33	40
2006	28	41	43	39	37	29	43	46	46	35	40	35	36
2007													32
2008													28
2009													24

Nuevamente observamos que los datos superan mayoritariamente los valores máximos lo que sugiere la misma reflexión que hicimos anteriormente.



3. PARTICULAS Y DIOXIDO DE NITROGENO EXAMINADOS CONJUNTAMENTE

En el siguiente cuadro se refleja la situación que respecto a las PM_{10} se da en los días en que se superaron los umbrales de alerta para el NO_2 reflejado en el apartado anterior. Como se puede apreciar, los registros para partículas, en valor medio diario, muestran también valores elevados, excepcionalmente elevados en el caso de Recoletos en noviembre de 2007 y algo menos en el resto, pero nuevamente debemos hablar de valores por encima del máximo admisible cada año.

Es decir, la relación entre ambos contaminantes que es manifiesta en general a lo largo de los cinco años analizados, en los casos más graves de exceso de niveles de emisión de NO_2 el registro del nivel de partículas supera también de forma muy notable los máximos admisibles.

Año	Estación	NO_2 en la fecha (en $\mu g/m^3$)	PM_{10} en el entorno de esa fecha (en $\mu g/m^3$)
29 oct 06	Ramón y Cajal	61	Entre los días 28 y 31 se registran valores de 74, 61,70 y 63 respectivamente. (Valor máximo admisible = 37)
05 nov 07	Recoletos	118	Entre los días 2 y 9 del mes el valor medio fue de 90 . (Valor máximo



08 nov 07	Recoletos	132	admisible = 32)
21 dic 08	G. Marañon	64	Entre el 21 y el 23 los valores registrados respectivamente son: 69, 64, 74. (Valor máximo admisible = 28)
23 dic 08	G. Marañon	74	
23 dic 08	Pza. Salamanca	39	Valores de los días 22 y 23: 38 y 39 (Valor máximo admisible = 28)

Por otra parte, se ha efectuado una comparación entre los valores de NO₂ y de PM₁₀ a lo largo de cada mes en el período considerado, observando la coincidencia en la tendencia general entre los valores de ambos.

En general observamos que los picos de contaminación son francamente coincidentes en los meses no estivales, es decir de septiembre a mayo. Los días en que los valores de NO₂ se presentan más elevados se da una respuesta sensiblemente similar para los valores de partículas, bien entendido que en estas líneas no nos referimos a todos los valores sino a las tendencias generales.

El hecho de que esta coincidencia se manifiesta con bastante claridad sugiere que las fuentes de contaminación son similares, de manera que si un contaminante experimenta un ascenso y el otro también podemos sospechar con bastante fundamento que las causas de contaminación son al menos sensiblemente las mismas. Como es bien sabido, una de las principales fuentes de emisión de NO₂ y de PM₁₀ es el tráfico.



4. OZONO

De acuerdo con el R.D. 1796/2003 el valor objetivo para la protección de la salud humana es de $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en medias octohorarias que no deberá superarse **más de 25 días** por cada año civil de promedio en un período de 3 años.

El umbral de información se sitúa en $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$

El umbral de alerta se sitúa en $240 \mu\text{g}/\text{m}^3$

La información mínima que debe suministrarse a la población cuando se superen o se prevea que se van a superar estos umbrales, tanto de información como de alerta, de acuerdo con el citado Real Decreto, es:

i. Información sobre superaciones

Situación o área de las superaciones

Tipo de umbral superado (información o alerta)

Hora de inicio y duración de la superación

Concentración máxima de las medias horaria y octohoraria

ii. Previsión para la siguiente tarde/día

Area geográfica en la que se espera la superación del umbral de información o alerta

Evolución prevista de la contaminación (Mejora, estabilización o empeoramiento)

Los datos del ozono permiten observar que los valores son fluctuantes a lo largo de cada año. Sin embargo desde esta Fiscalía se ha comprobado



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo

Fiscal de Sala

que se superó el valor máximo de $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en medias octohorarias más de 25 días al año en 2005, 2006, 2008 y 2009

No hay sin embargo superación del umbral de información ni de alerta en los años 2005, 2006, 2007 ni 2009.

En 2008 no se supera el umbral de alerta, pero sí el de información en las siguientes estaciones:

General Ricardos, 4 veces

Casa de Campo, 10 veces

Escuelas Aguirre, 1 vez

Arturo Soria, 2 veces

Santa Eugenia, 2 veces

Vallecas, 3 veces

5. CONCLUSION

La conclusión general es que se han superado en la ciudad de Madrid los valores límites anuales diarios y horarios sistemática y mayoritariamente, por lo que cabe señalar que el aire en Madrid está notablemente contaminado, algo que se corresponde con la evidencia de la observación diaria.

Debe tenerse en cuenta que si bien solo se han analizado datos relativos a NO_2 , O_3 y PM_{10} , los valores de los óxidos de nitrógeno, en general siguen un patrón similar al reflejado para el dióxido de nitrógeno. Por otra parte solo algunas pocas estaciones proporcionan registros sobre partículas $\text{PM}_{2,5}$, que al fin son las más perjudiciales para la salud humana. La escasez de datos junto a la falta de regulación normativa han motivado que no se incluyan resultados

C/ Los Madrazo
nº 28-4ª planta.
28014 MADRID



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscal de Sala

en este análisis, pero no debe olvidarse que aplicando los criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud presumiblemente se superan habitualmente los valores máximos admisibles, dado que la mayor fuente de emisión de estos contaminantes es el tráfico rodado, así como procesos industriales, siendo la primera de ambas la responsable, no exclusiva pero sí mayoritaria, de los niveles de contaminación en la ciudad de Madrid.

Por otra parte, y sin perjuicio de realizar en su momento un estudio más detallado, la eliminación de estaciones por diferentes motivos no se traduce en una mejora de la calidad del aire en Madrid, por más que los resultados hayan experimentado una leve mejoría.

Las estaciones que aún permanecen en funcionamiento proporcionan registros muy similares año tras año. El análisis estación a estación, que no se ha incluido habida cuenta el elevado volumen de datos que puede suponer, muestra que no hay una evolución netamente favorable, sino que la tendencia se mantiene sensiblemente uniforme en el tiempo considerado. En el sentido contrario, la inclusión a final de 2009 de nuevas estaciones permite ir cumpliendo con los objetivos de la Directiva 2008/50. Ahora bien, es importante recordar e insistir en que esta Directiva no tiene prevista la eliminación de estaciones antiguas sino que plantea el mínimo de estaciones que deben contemplarse en función de los diferentes ámbitos de medición y del número de habitantes. A mayor abundamiento, y en lo que al dióxido de nitrógeno y partículas en suspensión se refiere, es claro que, a tenor del Anexo III, apartado B. 1 a) y c) de la Directiva 2008/50, la ubicación de los puntos de muestreo destinados a la protección de la salud humana deben situarse “...dentro de zonas y aglomeraciones donde se registren las concentraciones más altas a las que la población puede hallarse directa o indirectamente expuesta durante un período significativo en relación con el período considerado para el cálculo del valor o valores límite...”. Lo cual no



parece, sin embargo y con base en lo dicho, que se venga llevando a cabo de la manera que se especifica en la norma.

Si ahora se toman registros de nuevas estaciones, eliminando las antiguas que se encontraban en los lugares en lo que más contaminación se venía produciendo, lo único que se obtiene es un valor muy diferente al que se ha venido observando con las estaciones desaparecidas, dando como resultado que la ciudad de Madrid de pronto presenta menos contaminación, pero la realidad de los niveles de contaminantes en el núcleo de la ciudad sigue sin resolverse.

Corolario de todo lo antedicho son las siguientes conclusiones complementarias a la principal anteriormente expresada:

PRIMERA.- El artículo 12.3º de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera establece que *“Las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, velarán para que se adopten las medidas necesarias y las prácticas adecuadas en las actividades e instalaciones que permitan evitar o reducir la contaminación atmosférica aplicando, en la medida de lo posible, las mejores técnicas disponibles y empleando los combustibles menos contaminantes.”*. Obvio es decir que el ayuntamiento de Madrid es la administración competente, responsable y garante, ante todas las personas e instituciones, de que la totalidad de consecuencias dañosas que se puedan derivar de la contaminación atmosférica no se materialicen. Así lo impone, por ejemplo el art. 25.2.b), f) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección del medio ambiente y protección de la salubridad pública). Además, ese Ayuntamiento dispone de un régimen legal de potestades administrativas y recursos de todo tipo muy potenciado, como se colige del Título X de esa misma ley básica. En esa misma línea, el artículo 16.4º de la Ley 34/2007, de



15 de noviembre, en materia de planificación, señala que *“Las entidades locales podrán elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de esos planes y programas se deberá tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas. Así mismo, las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos de esta Ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras. Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, en los plazos reglamentarios establecidos, adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación económica.”*

Dentro de ese marco normativo, y a tenor de los datos que constan en esta Fiscalía, el documento elaborado por el Consistorio para llevar a cabo las citadas obligaciones legales no es un plan o programa sino una estrategia denominada la Estrategia Local de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid para el período 2006-2010, aprobada por el Excmo. Sr. Alcalde por Decreto de 9 de febrero de 2006.

En relación con la citada estrategia, y después de proceder a su examen, se pueden obtener varias conclusiones: (1) que la citada estrategia, como quiera que es de fecha anterior a la norma básica estatal -Ley 34/2007, de 15 de noviembre-, difícilmente puede compaginarse con los mandatos derivados de esa norma estatal. (2) *“Mutatis mutandi”*, tampoco puede esa estrategia cumplir con lo preceptuado por la directiva 2008/50. (3) Se observa que en ningún lugar de la misma se hace referencia al establecimiento de aspectos que tengan carácter normativo estricto, o que puedan implicar una obligación específica de sujeción a la disposición general o reglamentaria adoptada o que se adopte. De hecho, la Estrategia se autodefine como *“una síntesis del*



material elaborada con el objetivo de facilitar las tareas de diseminación y comunicación que esta estrategia requiere". (4) De la misma manera, el Decreto de la Alcaldía de 9 de febrero de 2006 califica la Estrategia de "*un proyecto*" que no se limita a los focos de contaminación clásicos sino incluso a las emisiones de gases de efecto invernadero, en el marco del Protocolo de Kyoto.

Como colofón a lo expuesto, la estrategia publicada por ese ayuntamiento no deja de ser una declaración de intenciones municipal, sin naturaleza normativa y por ello sin fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos interesados. Consecuentemente, el municipio en el que V.I. ejerce sus potestades y competencias continúa sin cumplir el mandato expreso e imperativo que contiene "*in fine*" el precepto transcrito.

Abandonando ahora el ámbito estrictamente administrativo y competencial, no sorprende, por lo tanto, el que habiéndose iniciado el año 2010, momento en que se elabora el presente oficio, la contaminación en Madrid siga superando los límites establecidos tanto por la normativa nacional como por la normativa comunitaria, consecuencia directa del incumplimiento que se le participa.

SEGUNDA.- La Ley 34/2007 se refiere a medidas de restricción total o parcial del tráfico rodado, sobre las que el propio Consistorio ha hecho mención en diversas ocasiones, y así se plasmó de manera concreta en diferentes medios de prensa (19 de enero de 2005, 24 de noviembre de 2009, etc.). Sin embargo, la estrategia de la ciudad de Madrid, por lo que parece apostarse de manera más clara, tal como viene expresado en la página 79 de la misma, es por conseguir que la ciudadanía haga un menor uso del vehículo. Así, se dice "*De esta forma, no se contempla una drástica reducción de los ratios automóvil/ciudadano, sino que se plantea un menor uso de los automóviles, de forma que se reduzca sustancialmente el número de*



FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO

Fiscal de Sala

kilómetros anuales recorridos por los vehículos en el interior del municipio”. Sin embargo, a fecha de hoy, y obviamente como consecuencia de la inexistencia de disposición normativa al respecto, nada ha realizado el ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias, de las que no puede abdicar, abandonando así la posición de garante que el ordenamiento jurídico le atribuye.

TERCERO.- Existe una variedad de estudios y de aportaciones estadísticas que abundan en la correlación o paralelismo entre el incremento de problemas coronarios y respiratorios y el aumento de la contaminación atmosférica. De hecho, desde el propio Ministerio de Sanidad se hizo pública, y se plasmó en prensa el 20 de octubre de 2008, la relación entre la elevada contaminación y las dolencias coronarias y respiratorias en la ciudadanía, con expresa referencia a varias ciudades españolas entre las que se encontraba la capital, Madrid. Pues bien, existiendo constancia de esa relación, y siendo obligación de las Autoridades locales, en el caso que ahora nos concierne, el evitar ese exceso de contaminación perjudicial para la salud, sorprende que esa contaminación persista y que, además, no haya constancia de esquema indemnizatorio alguno que pueda servir para afrontar o cubrir esa posible incidencia negativa en la salud de los madrileños.

CUARTO.- Como V.I. conoce, el Título X de la Ley 30/1992, de 26.11 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula cumplidamente la responsabilidad de las Administraciones Públicas, y de sus autoridades y demás personal a su servicio. Obvio es señalar que como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que en esta materia atribuyen las leyes al Ayuntamiento de Madrid pueden originarse lesiones antijurídicas susceptibles de sustentar reclamaciones y posteriores demandas de responsabilidad patrimonial, sean presentadas por los particulares o colectivamente por grupos de afectados. Todo ello sin perjuicio, además, de la posibilidad de que tales acciones sean



**FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO**

**Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo**

Fiscal de Sala

ejercitadas por el Ministerio Fiscal en representación de determinadas personas incapaces.

A la vista de las conclusiones obtenidas, se interesa desde la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo que se concrete, o se aporte información, por parte del Consistorio de la Capital del Estado, representado competencialmente por V.I., sobre los siguientes puntos:

1. Sobre si ese municipio ha iniciado la preparación de un/os plan/es y/o programa/as que sirvan para cumplir los objetivos en materia de contaminación del aire, tal como viene establecido en la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y que además tengan la fuerza normativa o rango reglamentario suficiente para asegurar o garantizar, frente a todos, el cumplimiento de los mismos.
2. Sobre si se ha procedido a la reubicación de las estaciones de medición en las zonas en las que previamente se encontraban situadas con el objeto de estar en condiciones de poder ofrecer una información más exacta de los índices de contaminación realmente existentes. Caso de no entender V.I. procedente la reubicación, deberá identificar a la autoridad o funcionario que ordenó esa reubicación de las estaciones de medición, así como el procedimiento interno administrativo seguido para la toma concreta de cada una de las reubicaciones. Inexcusablemente se identificarán los técnicos que hayan informado a favor de esas nuevas ubicaciones y se remitirán a esta Fiscalía los informes técnicos que han aconsejado esa decisión.
3. Sobre la adopción de medidas, en línea con las expuestas expresamente en la Ley 34/2007, en las que se incluya la restricción del tráfico de manera automática, cuando se superen los límites de

C/ Los Madrazo
nº 28-4ª planta.
28014 MADRID



**FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO**

**Fiscalía Coordinadora
de Medio Ambiente y Urbanismo**

Fiscal de Sala

contaminación legalmente establecidos. Se solicita la aportación de los posibles protocolos de toma de esas decisiones-medidas, si existen, se indiquen la autoridad municipal que la debe acordar, a propuesta de quien, los informes técnicos que se deben aportar, y el plazo de resolución de ese procedimiento interno. Correlativamente, se informará a esta Fiscalía de las causas en virtud de las cuales, pese a haberse superado los límites de contaminación, no se han tomado en fechas pasadas las citadas medidas.

4. Sobre si se han comenzado a presentar este tipo de reclamaciones ante ese ayuntamiento, a tenor del efecto de la contaminación en la salud de las personas, tal como se ha venido poniendo de manifiesto en el presente escrito.

Madrid, a 17 de mayo de 2010

Antonio Vercher Noguera

C/ Los Madrazo
nº 28-4ª planta.
28014 MADRID