

## Calidad del aire: de la protección a la proyección de la justicia climática, en un escenario cambiante de salud ambiental\*

MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ELEMENTOS DE DISEÑO Y ACTUACIÓN EUROPEOS. 3. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 3.1. Retos pendientes, y un contexto político en “impass cambiante”; 3.2. Organización administrativa y la reestructuración de departamentos ministeriales. 3.3. La importancia de evaluar la calidad del aire, el índice nacional de calidad del aire. 3.4. De la organización a la gestión: desarrollos normativos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y transposición de la directiva de techos. 3.5. programa nacional de contaminación atmosférica. 3.6. Normativa autonómica destacada. 3.7. Puesta en valor de las políticas de mejora de la calidad del aire en el ámbito local: el caso del ayuntamiento de Madrid. 4. JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE. 5. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La consolidación y proyección de los instrumentos normativos existentes a escala Internacional, con el paquete aire limpio de la UE, se complementa en los dos años, 2018 y 2019 con cambios organizativos a escala nacional, avances frustrados en el contexto internacional, tras la celebración de la

---

\* El presente trabajo ha sido realizado en el marco de la Red Temática de Desarrollo Urbano SUMANET, financiada con cargo a los fondos propios de la Universidad de Málaga, y en el marco de las actividades del Proyecto V.I.D.Á., financiado con cargos a fondos FEDER, de la que su autora es IP: [mlgomez@uma.es](mailto:mlgomez@uma.es).

Cumbre por el Clima, y un avance progresivo de la justicia climática, que hubiera debido proyectarse en el año 2020, y ello respecto de la calificación de las técnicas normativas de protección de la calidad del aire desde su aplicación jurisdiccional y proyección temática en el contexto de actuaciones sectoriales de atención local, y nacional.

Aunque la crónica que incorporamos en estas líneas se circunscribe únicamente a los años 2018 y 2019, y por tanto son ajenas a los devastadores efectos de la pandemia por Covid-19, que acontece al mundo desde enero de 2020, primero como emergencia internacional y después como pandemia global, no sería acertado un análisis retrospectivo de la disposiciones normativas, y programáticas aprobadas en este período, sin contextualizar los mismos, en el nuevo escenario que se dibujan en el contexto internacional y nacional y que, pondrán en tela de juicio amén de suponer un importante efecto tensor, respecto de la salvaguarda de las medidas de protección de la calidad del aire, que habían sido aprobadas tan sólo unos meses antes, durante o a finales de 2019, y que pueden quedar gravemente afectadas en su cumplimiento, y gestión en los años venideros, al ser desplazadas o resituadas en el nuevo orden de prioridades que la atención a la salud pública y no sólo ambiental viene demandando.

**ABSTRACT:** The regulations on air quality taking place within the years 2018 and 2019 describe the process of addressing organizational changes, the results of the Climate Change Conference in Paris, and the step towards the climate justice year which was supposed to come in the year 2020. Within this context the legal techniques regarding air quality and protection against pollution where giving room for a National and Local decisions in a programmed way, with the enactment of new national strategies for air quality. But these new strategies, connected with the previous ones, although needed, proved to be insufficient to cope with a new scenario which cannot be ignored and developed at the very beginning of 2020, connected with the international emergency derived from the pandemic effects of the covid-19. These lines are dedicated to describe the main outcomes of the above-mentioned years but couldn't let behind the new scenarios in which they will project, to properly understand the effect and projection of its designs. This will help to contextualize the air quality policies undertaken so far and to prepare for the new approaches needed connected not just with environmental health but with public health.

**PALABRAS CLAVE:** Calidad del Aire. Justicia Climática. Índice de Calidad del Aire.

**KEYWORDS:** Air Quality. Climate Justice. Planning. Air Quality Index.

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACION GENERAL

El presente balance recoge las iniciativas normativas y jurisprudencial más relevante acaecidos durante los años 2018- y 2019 en la protección de la calidad del Aire en nuestro país, y ello partiendo un escenario cambiante en el que hemos pasado de una atención al clima y lo que supone el cambio climático – avalado por criterios científicos a una proyección en instrumentos de planificación, gestión y ordenación de las actuaciones en el ámbito de la protección contra la contaminación atmosférica.

Así, el año 2019, fue el escenario de acciones e iniciativas contra la emergencia climática, pues como pusiera de manifiesto la Organización Meteorológica Mundial “el año 2019 cerró una década de valores excepcionales de calor y de fenómenos meteorológicos de efectos devastadores a escala mundial”<sup>1</sup>.

Según vino a señalar el informe de la OMS para el año 2018, la contaminación del aire, presupone un riesgo para la salud afectando a la calidad de vida de las personas y mermando de forma significativa

Esta preocupación a escala internacional contrasta con los avances que se vienen produciendo en la implementación de la normativa a nivel estatal y autonómico. Lo que ha sido puesto de manifiesto por organismos internacionales, y en seguimiento de las políticas iniciales en España en la aprobación de la Ley de Calidad del Aire, a lo largo de nuestra geografía. Durante el año 2018 y 2019 en esta materia, y en el tenor de las determinaciones de carácter internacional, se han sucedido en nuestro país reformas normativas a nivel autonómico que merece la pena destacar y a su vez se ha vuelto a repetir el fenómeno de encontrar regulación de la materia de forma transversal al hilo de los desarrollos producidos en aspectos sectoriales de intervención administrativa, tales como los que pone de manifiesto el primer Programa Nacional contra la Contaminación Atmosférica.

No obstante, lo cual, uno de los hitos significativos que permiten explicar en retrospectiva cual es la senda que se va a seguir en los próximos años en materia de calidad del aire, lo constituye la declaración de emergencia climática que tuvo lugar el 21 de enero de 2020 por Acuerdo de Consejo de Gobierno, y que ha venido a coincidir con la atención de manera integrada a las cuestiones que afectan a la calidad del aire en sede de la regulación del cambio climático y protección de la atmósfera.

---

<sup>1</sup> Según el [informe publicado el 3 de diciembre de 2019](#).

La calificación de las actuaciones llevadas a cabo en España en el bienio 2018-2019, refleja una línea de atención a la salvaguarda de la protección a la contaminación atmosférica que ofrece una proyección desigual y continua en la fragmentación de atención que había sido puesta de manifiesto en el informe precedente del Observatorio. Apreciamos a continuación las principales actuaciones desarrolladas a escala nacional y los desarrollos autonómicos destacados en el período examinado, sin olvidar destacar las actuaciones de carácter local que han supuesto un impacto significativo en la materia.

## **2. LOS ELEMENTOS DE DISEÑO Y ACTUACIÓN EUROPEOS**

A escala internacional en el bienio examinado, se producen significativas Decisiones. Así, el BOE de 5 de noviembre de 2018 publicaría los ajustes al protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono<sup>2</sup> adoptados en la XXX Reunión de las Partes, celebrada en Quito (Ecuador) del 5 al 7 de noviembre de 2018. Se trata de pequeños ajustes, pero relevantes que por ejemplo permiten que se deje abierta una puerta a la exención respecto de lo acordado, siempre y cuando se dé una situación de necesidad para las Partes al decir:

*“Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a menos que las Partes decidan permitir el nivel de producción o consumo que sea necesario para atender los usos por ellas convenidos como esenciales”.*

A nivel comunitario, destacan, la Decisión de ejecución (UE) 2018/1522 de la comisión de 11 de octubre de 2018 por la que se establece un formato común para los programas nacionales de control de la contaminación atmosférica en el marco de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, y en el mismo sentido, el Informe de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 7 de Junio de 2018, “primera perspectiva sobre el paquete de “aire limpio”.

Téngase en cuenta en este sentido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “una Europa que protege: aire puro para todos”, de 17 de Mayo de 2018. En dicha comunicación la UE repasa los esfuerzos para apoyar y facilitar las medidas que deben impulsar los Estados miembros para cumplir sus objetivos, así como las medidas de ejecución adoptadas “a fin de

---

<sup>2</sup> (RCL 1989\591).

contribuir al logro y al mantenimiento de toda la UE, del objetivo común de aire puro para todos los ciudadanos”.

En este repaso comunitario se incluyen la descripción de los principales instrumentos de la Política Aire Puro de la UE. Estos programas se ocupan de dos pilares, a saber: las normas de calidad del aire ambiente, establecidas en las Directivas de Calidad del Aire ambiente para ozono troposférico, las partículas de dióxido de nitrógeno, los metales pesados y otros contaminantes.

El segundo pilar descrito en el documento se refiere a la consecución de los objetivos de reducciones de emisiones nacionales. Así se destaca que los objetivos nacionales de reducción de emisiones han sido revisados para incluir los nuevos límites aplicables desde 2020, y 2030 y un nuevo contaminante, las partículas finas (PM2.5). Como parte de este pilar se recuerda la obligación para los estados miembros de elaborar planes nacionales de control de la contaminación atmosférica hasta 2019. Haremos referencia posteriormente al Plan Nacional de contaminación atmosférica aprobado en septiembre de 2019, y en vigor.

El tercer pilar de la política de la UE consiste en la aprobación de normas sobre emisiones de las principales fuentes de contaminación. En este apartado se incluyen las que provienen de la contaminación derivada de los buques y los vehículos, los sectores de energía y la industria, así como las emisiones de centrales eléctricas combustibles para transporte y la eficiencia energética de los productos<sup>3</sup>.

El sector del transporte resulta especialmente relevante y se informa de la preparación de orientaciones no vinculantes con recomendaciones y buenas prácticas que puedan ser de utilidad para las Administraciones Locales a la hora de abordar los aspectos relativos a las restricciones de accesos de los vehículos a las zonas urbanas.

Así a la par que se describen las actuaciones europeas para la reducción de las emisiones, se abarcan aspectos relevantes como la reducción de emisiones de calor y electricidad, la reducción de las emisiones de la industria y la reducción de las emisiones de la agricultura.

La toma en consideración de las medidas que se anuncian y que se vienen desarrollando por la UE, se completa con las derivadas de la Justicia ambiental de la UE. En este punto la Comisión nos recuerda la Comunicación relativa al

---

<sup>3</sup> Sic, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de mayo de 2018.

acceso a la justicia en materia de medio ambiente [C(2017) 2616 final] que remite a importante jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos de calidad del aire de la UE (C-237/07 Janecek, C404/13 Client Earth

Por último el documento de la Comisión, incide en la necesidad de colaboración y en el establecimiento de los diálogos "aire Puro", que desde mecanismos Peer 2 Peer, permitirían la puesta en valor del Foro de Cumplimiento y Gobernanza creado a principios de 2018 (Decisión de la Comisión de 18.1.2018 por la que se crea un grupo de expertos en materia de cumplimiento y gobernanza medioambiental, C (2018) 10.

Con ello se pone de manifiesto el interés de la UE por mejorar la aplicación de la política medio ambiental (en el marco de la EIR, Environmental Implementation Review) que ha sido una de las constantes del bienio analizado<sup>4</sup>.

En este contexto, el documento anterior fue seguido por el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social de y al Comité de las Regiones, Primera perspectiva sobre el paquete aire limpio, de 30 de enero de 2019<sup>5</sup>. Esta primera perspectiva de la UE aborda no sólo la evaluación del Estado de la Calidad del Aire en Europa y los avances para su cumplimiento en el 2020, sino que pretende ofrecer un contexto para el trabajo de los Estados miembros al desarrollar los programas nacionales de control de la contaminación atmosféricas, requeridos para el 1 de abril de 2019.

España ratificó en diciembre de 2017, el Protocolo del Gotemburgo revisado y en marzo de 2019, los protocolos de contaminantes orgánicos persistentes y el de metales pesados. Según señala el Programa Nacional de control de contaminación atmosférica se previó su entrada en vigor para octubre de 2019. No se olvidé que tan sólo un mes antes, en septiembre de 2019, habría sido notificado a la Comisión Europea los resultados del informe de evaluación de la calidad del aire de 2018, que vinieron a detallar tanto los resultados de la situación de las zonas evaluadas con respecto a los valores legislados.

En este contexto, no se habría publicado a finales de 2019, el informe de calidad del aire correspondiente al año 2019, siendo los avances preliminares del Informe de Evaluación de Calidad del aire de 2018, objeto de presentación el 12 de junio de 2019. En dicha presentación ya en el verano de 2019, se hizo constató una ligera mejoría en la calidad del aire, sin que ello supusiera mejora

---

<sup>4</sup> El EIR 2019, fue publicado el 5 de abril como comunicación de la Comisión sobre la revisión de la aplicación de la normativa ambiental 2019.

<sup>5</sup> COM(2018), 446, final /2.

significativa para el caso del dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), las partículas (PM 10) y el ozono (O<sub>3</sub>).

### **3. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

#### **3.1. RETOS PENDIENTES, Y UN CONTEXTO POLÍTICO EN "IMPASS CAMBIANTE"**

Dos elementos son significativos en el bienio que analizamos, el primero viene marcado por el cambio de signo político operado tras la primera moción de censura que prospera en España y que tiene lugar los días 31 de Mayo y 1 de Junio de 2018. Así, hay un punto de inflexión que se refleja en los momentos anteriores y posteriores a la misma desde la proyección en la política ambiental en general y en particular respecto de la calidad del Aire.

El segundo elemento significativo lo constituye, en el año siguiente, en 2019, la celebración en dos ocasiones de elecciones generales, una en abril de 2019, que concluyó sin la investidura de Presidente de gobierno, y situó al país en un "impass" en cuanto a la actividad legislativa de las Cortes y el segundo en noviembre de 2019 que culminó con la investidura del presidente del Gobierno el 3 de diciembre de 2019, y la formación posteriormente formación del primer gobierno de Coalición de la democracia.

Con estos mimbres, no es extraño pensar que la actividad legislativa a nivel nacional no haya aportado elementos de calado en estos dos años, más allá de la aprobación de instrumentos de planificación estratégica pendientes de remisión a Bruselas, y la elaboración de reglamentos pendientes en sintonía con las directrices comunitarias. Eso sí, en la última parte del año 2019 se observa una intensificación de la actividad en materia de cambio climático y atención a la protección de la atmósfera que permite entre otros la elaboración del anteproyecto de la Ley de Cambio Climático, o la declaración de emergencia climática, cuyos contenidos no nos corresponde ahora analizar.

En este contexto, mayor protagonismo han cobrado tanto las Administraciones Autonómicas en el desarrollo de sus políticas ambientales de calidad del aire, como la gestión local, en programas que han contribuido a la disminución de la emisión de gases, como a continuación veremos, y la relevancia de las Sentencias de Tribunales que vienen a incidir en la obligación de cumplir las disposiciones en materia de calidad del aire, tanto desde la UE, como en cada país miembro.

### **3.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REESTRUCTURACIÓN DE DEPARTAMENTOS MINISTERIALES SUCESIVA EN EL PERIODO EXAMINADO**

El inicio de la XIV Legislatura, tuvo lugar el 3 de diciembre de 2019, como resultado de las elecciones generales que se celebraron en noviembre de 2019. En este sentido se opera la reestructuración de departamentos ministeriales que pone énfasis en la necesidad de dotar de protagonismo a los temas de transición energética. Así el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, vino a establecer la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y puso en marcha el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, como señala el artículo 13 de la norma. La Organización que se opera a resultas de las elecciones que tienen lugar a final de 2019, parte de la ya existente estructura a orgánica que en virtud del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio vino a establecer la reestructuración de departamentos ministeriales, haciendo alusión al Ministerio de Transición Ecológica. Este Ministerio fue objeto de atención específica en el Real Decreto 864/j2018, de 13 de Julio, asignándole como misión, entre otras: "la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico". La proyección y visualización de las temáticas ambientales en la creación de ministerio de transición ecológica, como prioridad, resulta relevante y contrasta con los necesarios desarrollos como veremos a continuación.

### **3.3. DE LA ORGANIZACIÓN A LA GESTIÓN: DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE TECHOS**

En desarrollo de las disposiciones europeas se incorporó por el Real Decreto 818/2018, de 6 de Julio de medidas de reducción de emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. Dicha norma viene a transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2016/2284, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016, que establece los compromisos de reducción de emisiones de los estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoniaco (NH<sub>3</sub>), y partículas finas (PM<sub>2,5</sub>).

La norma viene a prever también la adopción por parte de los Estados miembros de un programa nacional de control de la contaminación atmosférica y el seguimiento de las emisiones y sus efectos en los ecosistemas, así como la presentación de información al respecto.



Pues bien, en este contexto, la norma que se aprueba en 2018, fija los objetivos de reducción de las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH<sub>3</sub>), y partículas finas (PM<sub>2,5</sub>). Además, la norma establece la obligación – regulación adopción y aplicación del Programa Nacional del Control de la contaminación Atmosférica con el fin de cumplir con el mandato europeo.

La norma consta de 13 artículos, incorporando en el ANEXO I la enumeración de las sustancias contaminantes, y a las que son de aplicación estas reducciones y fijando cuantitativamente en el anexo II, los objetivos a alcanzar para cada una de ellas en el período considerado<sup>6</sup>. La norma de relevancia para la materia examinada, no sólo prevé la redacción del programa Nacional de Control de la contaminación, sino que introduce en el Capítulo IV, los mecanismos de seguimiento del Programa, integrando por ejemplo la constitución de una red territorial de medidas de las emisiones, se actualiza la regulación del Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera (SEI)<sup>7</sup>. Amén de las previsiones de información general al público en la página web del ministerio, la norma introduce la no menos importante previsión del régimen sancionador en caso de incumplimiento del mismo, (en el Capítulo V), que será el mismo que contempla la Ley de Calidad del Aire.

En el mismo año 2018, se aprobó además la Orden TEC/1171/2018, de 29 de octubre, por la que se regula la información, el control, el seguimiento y la evaluación de las grandes instalaciones de combustión (GIC). En dicha norma se establece una regulación de las Grandes Instalaciones de Combustión, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales.

### **3.4. LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LA CALIDAD DEL AIRE, EL ÍNDICE NACIONAL DE CALIDAD DEL AIRE**

En el año 2019, tuvo lugar la aprobación de la Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo<sup>8</sup>, que aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire. Este índice había sido puesto ya en marcha por la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Comisión Europea.

---

<sup>6</sup> Sic, Exposición de motivos de la norma.

<sup>7</sup> [Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera \(SEI\)](#).

<sup>8</sup> BOE de 29 de marzo de 2019.

El Índice Nacional de Calidad del aire, opera como un elemento que permite valorar el grado de cumplimiento de la política de protección de la calidad del aire, además de proporcionar un instrumento que hace visible el nivel de contaminación atmosférica en todo el territorio nacional. El Índice se basa en el Air Quality Index que se puso en marcha en 2017, por la Agencia Europea del Medio Ambiente, y se enmarca en una de las medidas previstas en el Plan Aire 2017-2019. El Índice Español de calidad del Aire, tiene en cuenta los niveles de partículas en suspensión PM10 y PM2.5, de ozono troposférico (O3), de dióxido de nitrógeno (NO2) y de dióxido de azufre (SO2) que se recogen en las estaciones de medición y se envían al Ministerio para la Transición Ecológica. Se enmarca además la actuación nacional en el VII programa de acción en materia de medio ambiente.

La Orden consta de tres artículos, una disposición adicional única, dos disposiciones finales y un anexo que describe la metodología de cálculo del índice. La información suministrada por el índice permitirá comparar el estado de la calidad del aire en las distintas regiones del territorio español. Se introduce una distinción por colores para indicar si la calidad del aire es muy buena o muy mala.

La medición se realiza tomando en cuenta, en los contaminantes NO2, O3 y SO2, se utilizarán los valores de concentraciones horarias para el cálculo del índice. Por lo que respecta a PM10 y PM2.5, el cálculo se hará en base a la media móvil de las 24h anteriores.

### **3.5. I PROGRAMA NACIONAL DE CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA (APROBADO POR CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE SEPTIEMBRE 2019)**

El Primer programa Nacional de control de la contaminación Atmosférica, se aprueba en sinergia con otras actuaciones que tienen lugar durante el año 2019, así como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021- 2030, cuya remisión a la Comisión Europea fue aprobada por Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019 y publicado en el BOE por Resolución de 10 de enero de 2020<sup>9</sup>. Téngase presente además que dicho instrumento de planificación estratégica y sectorial, resulta en sinergia con el Plan Nacional de Calidad del Aire, en sus dos previas proyecciones. Tanto el Plan Aire 2013-

---

<sup>9</sup> BOE de 24 de enero de 2020. La publicación tardía de esta norma es consecuencia de los que hemos denominados "impass cambiantes", resultado del inicio de la

2016, como el Plan Aire 2017-2019, al que hiciéramos referencia en ocasiones anteriores<sup>10</sup>.

Así, como se expone en el Programa Nacional de Control de la Contaminación atmosférica (en adelante PNCCA), si bien este tiene como finalidad cumplir con los compromisos adquiridos de la Directiva de Techos de emisión, al mismo tiempo “servirá de apoyo al cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del aire”.

El PNCCA, incorpora los compromisos nacionales de reducción de emisiones:

	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	COVNM	NH <sub>3</sub>	PM <sub>2,5</sub>
2020-2029	67%	41%	22%	3%	15%
A partir de 2030	88%	62%	39%	16%	50%



*Tabla 1. Compromisos nacionales de reducción de emisiones respecto al año de referencia 2005*

(\*) Para el transporte por carretera se aplican a las emisiones calculadas en función de los combustibles vendidos. Los Estados miembros que puedan optar por usar el total nacional de emisiones, calculado en función de los combustibles utilizados, como base para el cumplimiento en virtud del Convenio LRTAP, podrán conservar esa opción para garantizar la coherencia entre el Derecho internacional y de la Unión<sup>11</sup>.

El PNNCA, que comprende en sus 258 páginas un examen detallado no sólo de las políticas existentes y su impacto en la contaminación atmosférica, realiza un ejercicio importante de integración sectorial al prever entre las medidas las siguientes opciones estratégicas:

<sup>10</sup> En este sentido vid. Gómez Jiménez, M.L. [Calidad del aire: Balance de una trayectoria inacabada](#). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*.

<sup>11</sup> Extraído el PNNC, pág. 10.

PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
E.1	Mix Energético	<p>E.1.1-Desarrollo de nuevas instalaciones de generación eléctrica con renovables</p> <p>E.1.2-Integración de renovables en las redes eléctricas.</p> <p>E.1.3-Desarrollo del Autoconsumo con renovables y la generación distribuida</p> <p>E.1.4-Promoción de gases renovables y alternativos.</p> <p>E.1.5-Plan de renovación tecnológica en proyectos existentes de generación con energías renovables.</p> <p>E.1.6-Promoción de la contratación bilateral de energía eléctrica renovable</p> <p>E.1.7-Programas específicos para el aprovechamiento y valorización de la biomasa</p> <p>E.1.8-Proyectos singulares y estrategia para la energía sostenible en islas.</p>
T.1	Reducción de las emisiones para el transporte por carretera, ferrocarril, aviación y marítimo	<p>T.1.1.- Biocombustibles avanzados en el transporte.</p> <p>T.1.2.-Cambio modal (promoción de los modos mas eficientes).</p> <p>T.1.3.-Uso más eficiente de los medios de transporte.</p> <p>T.1.4.-Renovación de parque automovilístico.</p> <p>T.1.5.- Impulso del vehículo eléctrico.</p> <p>T.1.6.- Puntos de recarga de combustibles alternativos.</p>
I.1	Eficiencia energética en sector industria manufacturera	<p>I.1.1.- Apoyo al sector industrial.</p> <p>I.1.2.-Marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas.</p> <p>I.1.3.- Mejora en la tecnología y sistemas de gestión de procesos industrial</p>
EE.1	 Eficiencia energética en sector residencial, comercial e institucional y otros	<p>EE.1.1- Promoción de la integración de las renovables térmicas en el sector de la edificación.</p> <p>EE.1.2- Programas de ayudas para instalaciones en edificios o redes de calor.</p> <p>EE.1.3- Fomento de la eficiencia energética en el sector residencial.</p> <p>EE.1.4- Renovación del equipamiento residencial.</p> <p>EE.1.5- Fomento de la eficiencia energética en la edificación del sector terciario y público.</p> <p>EE.1.6- Mejora de la eficiencia energética en grandes instalaciones del sector terciario e infraestructuras públicas.</p> <p>EE.1.7- Mejora de la eficiencia energética en explotaciones agrarias, comunidades de regantes y maquinaria agrícola.</p>
RS.1	 Residuos	<p>RS.1.1.- Promoción del compostaje doméstico o comunitario.</p> <p>RS.1.2.- Renovación de la infraestructura para el compostaje.</p> <p>RS.1.3.- Recogida separada de biorresiduo con destino a biometanización.</p> <p>RS.1.4.- Reducción desperdicio alimentario.</p> <p>RS.1.5.- Incremento de la recogida separada de papel en el canal municipal.</p> <p>RS.1.6.- Incremento de la recogida separada de aceite de cocina doméstico usado.</p> <p>RS.1.7.- Incremento de la recogida separada de textiles.</p> <p>RS.1.8.- Cobertura con cubiertas oxidantes.</p>

*Imagen 1: Opciones estratégicas individuales PNCCA 2019-2022. Fuente: PNNCA, págs. 124-126 (continúa en página siguiente)*

PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
A.1 	Establecimiento de planes de abonado y fertilización	A.1.1.- Fijar el límite del 30% de las necesidades de N en el aporte de forma ureica. A.1.2.- Establecimiento de condiciones del uso de urea. A.1.3.- Prohibiciones de aplicaciones del purín en abanico y de otros materiales. A.1.4.- Sistemas de aplicación que minimicen emisiones. A.1.5.- Enterramiento de materiales sólidos orgánicos tras su aplicación. A.1.6.- Establecimiento de planes de abonado. A.1.7.- Balance de Nitrógeno de los suelos. A.1.8.- Inclusión de objetivos medioambientales en los planes de abonado. A.1.9.- Registro de operaciones en el cuaderno de explotación.
A.2 	Reducción de las emisiones de quema de restos de poda	A.2.1.- Reducir la quema de restos de poda que se incorporarían al suelo/valorización en viñedo y frutales. A.2.2.- Reducir la quema de restos de poda en olivar.
A.3 	Gestión de estiércoles en alojamientos de animales y en su almacenamiento en ganado porcino, bovino y aviar	A.3.1.- Medida en alimentación: Alimentación multifase en todas las especies ganaderas, y ajuste del contenido en proteína bruta de la alimentación teniendo en cuenta las necesidades de los animales. A.3.2.- Medida en el alojamiento: En instalaciones existentes de ganado porcino y bovino, evacuación frecuente del estiércol almacenado en el lugar de cría de los animales. A.3.3.- Medida en el alojamiento: En nuevas instalaciones de ganado porcino y bovino y modificaciones sustanciales, medidas de reducción de emisiones de amoníaco en el alojamiento. A.3.4.- Medida en el alojamiento: en instalaciones existentes de ganado aviar, medidas de control de amoníaco durante el alojamiento que reduzcan las emisiones al menos un 30% con respecto a la técnica de referencia. A.3.5.- Medida en el alojamiento: En instalaciones nuevas de ganado aviar y modificaciones sustanciales de las existentes, medidas de control de amoníaco durante el alojamiento que reduzcan las emisiones al menos un 60% con respecto a la técnica de referencia. A.3.6.- Medida en almacenamiento: Instalaciones existentes de porcino y bovino, reducir las emisiones de amoníaco durante el almacenamiento de estiércoles mediante técnicas que reduzcan, al menos, el 40% de emisiones, respecto a la técnica de referencia. A.3.7.- Medida en el almacenamiento: Instalaciones nuevas de porcino y bovino y modificaciones sustanciales, reducir las emisiones de amoníaco durante el almacenamiento de estiércoles mediante MTDs que reduzcan, al menos, el 80% de emisiones respecto a la técnica de referencia.
O.1 	Reducción de las emisiones de combustión residencial de leña	O.1.1.- Reducir las emisiones de partículas finas derivadas de la quema de leña en chimeneas y estufas de las zonas rurales.
O.2 	Reducción de las emisiones para el uso doméstico de disolventes y pinturas	O.2.1.- Consumo sostenible de productos de uso doméstico con disolventes y pinturas.
O.3 	Análisis del potencial de reducción de las pequeñas y medianas instalaciones de combustión	O.3.1.- Análisis del potencial de contaminación de las pequeñas y medianas instalaciones de combustión con potencia térmica nominal entre 500 kw y 50 MW.
PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
O.4 	Reducción de Emisiones en puertos	O.4.1.- Impulso de energías alternativas y renovables en puertos. O.4.2.- Control de las emisiones difusas en puertos. O.4.3.- Fiscalidad.
O.5 	Concienciación y sensibilización ciudadana	O.5.1.- Concienciación ciudadana mediante campañas informativas y de sensibilización.

Imagen 1: (Continuación) Opciones estratégicas individuales PNCCA 2019-2022. Fuente: PNNCA, págs. 124-126

Como puede apreciarse en la descripción genérica de los paquetes de medidas previstas, la proyección en el tratamiento de la contaminación atmosférica adquiere una dimensión comprensiva de las distintas áreas de actividad económica, industrial, y comercial, sin olvidar las infraestructuras públicas y la prestación de servicios. Es por tanto un plan ambicioso que no se desconecta de las políticas de atención al cambio climático, pues estas afectan a la calidad del aire en la medida en la que establecen el marco de reducción de las emisiones. Así los principales instrumentos para alcanzar los objetivos de energía y clima son – como señala el plan las estrategias de bajas emisiones a largo plazo y los planes nacionales de Energía y Clima.

No se puede, por último, olvidar mencionarse en este contexto, la tramitación iniciada en 2019 del anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, (febrero con modificación en Julio) cuya atención y análisis no corresponde a estas líneas.

Quizás la proyección iniciada en momentos temporales anteriores respecto de la atención a la calidad del aire desde las políticas sectoriales, tales como la política de vivienda y edificación, encuentra de la mano de la atención a la contaminación atmosférica un espacio propio de desarrollo, pues, una de las novedades que integra la legislación estatal en materia de calidad del aire es que se encuentra dispersa en disposiciones que con carácter integrador, se ocupan de aspectos tales como la planificación de vivienda saludable y el respeto a los principios de la legislación urbanística en materia de protección del medio ambiente, amén de las específicas previsiones de reducción de emisiones o de atención al control, seguimiento y evaluación de la calidad del aire, y la configuración de medidas sectoriales también a nivel autonómico.

### **3.6. NORMATIVA AUTONÓMICA DESTACADA**

Durante el año que 2018, se han sucedido en sinergia con el desarrollo competencial asumido en materia de protección del medio ambiente y en las temáticas conexas tales como la protección frente al cambio climático un conjunto de disposiciones que han centrado sus esfuerzos en destacar la necesidad de regulación propia.

En el caso de la Comunidad autónoma andaluza que aprueba la Ley 8/2018, de 8 de octubre sobre medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético en Andalucía. La norma que entró en vigor en el último trimestre del año, pone de manifiesto las dinámicas que han jalonado, las actividades normativas de un año de avance en el diseño pero marcado por los impases que desde la política hicieron que se plantearan nuevas

coordinadas en la actuación pública a escala regional y local<sup>12</sup>. Las regulaciones autonómicas desde la proyección sectorial, pero también desde la atención específica a la calidad del aire han incorporado aspectos tales como regulación del régimen de intervención ambiental y planes de mejora de la calidad del aire autonómicos. Se enumeran a continuación algunas de las más relevantes aprobadas en el bienio examinado.

Así, la normativa estatal sobre protección de la Calidad del Aire, ha sido desarrollada a nivel autonómico durante el año 2018, por sendos:

- Decretos, 139/2018 de 3 de julio<sup>13</sup> de Regímenes de intervención ambiental atmosférica de los establecimientos donde se desarrollen actividades potencialmente contaminantes para la atmósfera de la Generalitat de Cataluña, así como el
- Decreto 228/2018 de 14 de diciembre<sup>14</sup>, de la Generalitat Valenciana que regula el control de las emisiones de las actividades potencialmente Contaminadoras de las Atmósfera.
- Orden de 30 de abril de 2019, por la que se aprueba el Plan de acción a corto plazo para la mejora de la calidad del aire de Villanueva del Arzobispo y su entorno, en la provincia de Jaén, en el contexto de las actuaciones concretas a corto plazo en Andalucía.
- Acuerdo de 16 de octubre de 2019, de la Generalitat de Cataluña que crea Comisión para el estudio de los efectos de la calidad del aire y las inmisiones acústicas y electromagnéticas sobre la salud y el medio ambiente en Cataluña.
- Resolución de 7 de febrero de 2018 modificación de la Resolución de 10 de noviembre de 2014, Principado de Asturias, Cuarta modificación de la Resolución 10-11-2014 (LPAS 2014\359), de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que crea el Comité de Coordinación y Seguimiento de las actuaciones contra la contaminación que se desarrollen en ejecución del Plan de mejora de la calidad del aire en la zona ES 0302 Asturias-Central

---

<sup>12</sup> Así en la Comunidad Autónoma Andaluza por seguir con el ejemplo el cambio en la dinámica política motivó la nueva formulación de un gobierno autonómico como resultado de las elecciones de diciembre de ese año.

<sup>13</sup> Diario oficial de la Generalitat de Cataluña de 5 de Julio de 2018.

<sup>14</sup> Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 24 de diciembre de 2018.



- Resolución de 10 de diciembre de 2019, de la Generalitat Valenciana que aprueba el Programa de inspección en materia de calidad ambiental y prevención contra el cambio climático de la Comunitat Valenciana para la anualidad 2019.

Entre otras, como los Planes Autonómicos de Mejora de la calidad del Aire. Tal es el caso de

- El Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Comunidad de Murcia 2016-2018.
- Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Extremadura aprobado por Resolución de 3 de agosto de 2018<sup>15</sup>.

### **3.7. PUESTA EN VALOR DE LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**

Uno de los elementos que mejoró el balance de la calidad del aire según ha destacado el informe nacional de 2018, del Ministerio fue la creación de las zonas bajas de emisiones en Madrid, el impulso al transporte público o la electrificación. Lo cierto es que como tuvo ocasión de exponer Alonso García y Villanueva Cuevas, A<sup>16</sup>, la actividad de la Administración local en este caso ha sido relevante al punto de ocupar la atención por las medidas implementadas cuya descripción no corresponde a este lugar. Así la Comunidad Autónoma tenía aprobado el Plan A, de Calidad de Aire y cambio climático del Ayuntamiento de Madrid aprobado el 27 de septiembre de 2017.

Actuaciones éstas sinérgicas que deben ponerse en relación con la actividad de la Red de ciudades por el clima, en tanto que sección de la FEMP dedicada a luchar contra el cambio climático y los efectos que de este se derivan, que aumenta la vulnerabilidad de sus localidades y afecta directamente a la población.

## **4. JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE**

En el período examinado se han sucedido las siguientes decisiones Jurisdiccionales.

---

<sup>15</sup> DOE de 29 de agosto de 2018.

<sup>16</sup> ["Comunidad de Madrid la Lucha contra la Contaminación atmosférica emprendida por el Ayuntamiento de la capital"](#), en *Observatorio de políticas ambientales 2019*.



En primer lugar y en sinergia con lo anterior y el papel cada vez más protagónico de las ciudades en la tutela y defensa de sus intereses en materia de calidad del aire destaca desde la calificación de la legitimación para la interposición del correspondiente recurso por ciudades como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2018, que, en aras de la salvaguarda del derecho a la protección del medio ambiente, legitima y reconoce al interés de las ciudades para la defensa de sus intereses en materia de Calidad del Aire.

Otra Sentencia relevante a nuestro entender es la Sentencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de junio de 2019, sobre la Directiva de 2008/50, relativa a la calidad del aire, que al hilo de la cuestión prejudicial planteada reitera la obligación de los Estados miembros de determinar la ubicación de los «puntos de muestreo» que proporcionen información sobre la contaminación de los lugares más contaminados y en caso de superarse los valores límite obligación de elaborar un plan de calidad del aire.

En la justicia Constitucional, relevante también para nosotros el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 87/19, de 20 de Junio<sup>17</sup>, que declara la inconstitucionalidad y anula diversos artículos de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, catalana de Cambio Climático.

Apenas un mes más tarde de ambas Sentencias el 25 de Julio de 2019, la Comisión Europea, iniciaría un expediente de infracción contra España por la Comisión Europea por incumplimiento de los niveles de NO<sub>2</sub> en varios puntos de la península<sup>18</sup>.

En cuanto a jurisprudencia menor, destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, sala de Valladolid, de 19 de octubre de 2018, (ponente: Adriana Cid Perrino), que viene a recordar la obligación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley, respecto de la necesidad de elaborar planes de mejora de calidad del aire<sup>19</sup>.

- Sentencia de la sección 1 de la Audiencia Nacional, 13 de septiembre de 2019, (ponente: Fernando Mateo Menéndez) por la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Confederación de Ecologistas en Acción-Coda, contra la inactividad del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para la adopción del Plan nacional de Mejora y Calidad del Aire para el contaminante de ozono

---

<sup>17</sup> BOE de 25 de Julio de 2019.

<sup>18</sup> La noticia puede verse en [este enlace](#)

<sup>19</sup> Puede verse sobre la misma: BLASCO HEDO, Eva. [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 19 de octubre de 2018](#). Actualidad Jurídica Ambiental, 14 de febrero de 2019. D

troposférico, desestimándose todas las pretensiones. En este caso en cuestión la parte actora alega la inactividad de la demandada para la adopción del Plan Nacional de mejora y Calidad del Aire para el contaminante ozono troposférico. La Sentencia es interesante porque apoya en sus argumentos la actora no sólo la previsión contenida en el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sino que se añade la regulación contenida en el artículo 24.5 del Real Decreto 102/2011, y la inexistencia de medidas específicas al respecto en el Plan Aire II. Para ello se invoca además la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (recurso 4267/2016), que había apreciado la obligación de desarrollo normativo, por inactividad reglamentaria. Al hilo de la Sentencia el tribunal revisa la doctrina jurisprudencia en torno a la impugnación por omisión reglamentaria, y bien a recordar que “únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer”. Destacándose en el caso el carácter restrictivo del control de las omisiones reglamentaria, tanto desde su punto de vista formal, como material. Pues los tribunales no pueden sustituir a la Administración en lo que tiene de discrecional el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se justifica así la actuación Administrativa de no aprobar un plan específico para el ozono troposférico, pero eso sí haciéndose referencia expresa a la continuidad en la actividad administrativa al reseñar la elaboración, en ese momento del I Programa Nacional de control de la contaminación atmosférica en desarrollo de las previsiones de la Directiva (UE) 2016/2284, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre (Directivas de Techos), transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas de reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos.

## **5. ALGUNAS VALORACIONES DE CONJUNTO**

La atención a la calidad del Aire en el bienio analizado, incorpora desde el análisis realizado la constatación de una actividad a nivel europeo, que ha protagonizado la puesta en marcha del paquete Aire Puro de la UE, con el diseño de una estrategia de gobernanza europea que ha deparado una prolija expresión de documentos, con la finalidad de aglutinar la estrategia europea en calidad del aire y asegurar el cumplimiento normativo de las Directivas Comunitarias.

En el caso, español, “el impass cambiante” motivado por el contexto político, y la falta de actividad legislativa de las cortes, al menos durante buena parte del periodo examinado, han contrastado con la necesidad poner en marcha instrumentos de planificación y gestión, a escala estatal, y la actividad de los tribunales al permitir un avance significativo hacia la defensa de la protección de la calidad del aire, tanto desde la calificación de las administraciones locales, como legitimadas en la defensa de la calidad del aire, como para la calificación de instrumentos de evaluación del grado de incumplimiento de la obligación de elaborar planes específicos de calidad del aire.

El avance jurisprudencial, complementado por la necesaria puesta en valor del índice nacional de calidad del aire, y la aplicación del I Programa Nacional de control de la contaminación atmosférica, revelan no sólo la necesidad de un enfoque integrado, pues la proyección en áreas diversas es objeto de un examen detallado en el Programa examinado, sino en la progresiva regulación autonómica que va dejando entrever que las actuaciones de protección de calidad del aire deben proyectarse más allá del estricto control de la contaminación atmosférica. Esta proyección, matizada por los condicionantes de salud ambiental, dejan abierto el interrogante con el que casi iniciamos este aporte en el contexto de un año 2020, que sin ser objeto de este examen, está presente con un efecto tensor respecto de las políticas que iniciaban el año 2018, y que se debieran proyectar en un año – que había sido designado ya como el de la justicia climática.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M. C.; VILLANUEVA CUEVAS, A: Comunidad de Madrid la Lucha contra la Contaminación atmosférica emprendida por el Ayuntamiento de la capital. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord). *Observatorio de políticas ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1219> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

ALMENAR MUÑOZ, Mercedes. Contaminación Atmosférica Urbana y cambio climático. En: ALONSO IBÁÑEZ, R. *Retos de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.

Evaluación de la Calidad del aire en España. Informe de la organización Mundial de la Salud sobre Calidad del Aire 2018. Madrid: MITECO, 2018.

LÓPEZ PÉREZ, F. Plan de Calidad del Aire de la Comunidad de Extremadura. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 83, octubre 2018, p. 296. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018\\_10\\_Recopilatorio\\_83\\_AJA\\_Octubre.pdf#page=298](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_10_Recopilatorio_83_AJA_Octubre.pdf#page=298) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

PUENTES COCIÑA, B. Las Ciudades como garantes de la legalidad europea en materia de calidad del aire. En: *20 años de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo*. Madrid: INAP. 2019, pp. 179-189.

REVUELTA, I. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de junio de 2019 (cuestión prejudicial de interpretación), sobre la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (arts. 6, 7, 13, 23 y Anexo III). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, septiembre 2019, págs. 85-89. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019\\_09\\_Recopilatorio\\_93\\_AJA\\_Septiembre.pdf#page=87](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_09_Recopilatorio_93_AJA_Septiembre.pdf#page=87) (Fecha de último acceso 15-07-2020).