

La salud en el aire.
Balance y examen de un bienio
en los que la calidad del aire cobró
un protagonismo sin igual*

Health care in the air
A balance and review of a bienium in which air
quality got a high significant role

MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ*

SUMARIO: 1. *El contexto...*–2. *Un virus que se contagia por el aire, y las medidas de prevención y protección para preservar la calidad del aire interior y exterior.* 2.1 La normativa elaborada en pleno estado de alarma con el fin de preservar la calidad del aire. 2.2 Indicadores de calidad del aire durante el Estado de alarma por COVID-19. 2.3 Efectos del confinamiento en la calidad del aire atmosférico de las ciudades: un respiro para el planeta. 2.4 Medidas derivadas de la atención a la protección de la Salud y los efectos aparejados para la calidad del aire. 2.5 La calidad del aire interior en los edificios y espacios públicos.–3. *La contaminación atmosférica y calidad del aire dos caras de una misma moneda.* 3.1 No hay un planeta B: hacia los estándares internacionales. 3.1.1 Hacia una nueva Directiva sobre calidad del Aire. 3.2 El plan nacional integrado de energía y clima 2021-2030 y otros instrumentos orientados en la lucha contra la contaminación atmosférica. 3.3 El plan marco de acción a corto plazo en caso de episodios de alta contaminación. 3.4 Otras reformas normativas operadas en la senda hacia la neutralidad carbónica. 3.5 Novedades en la regulación autonómica y local.–4. *Movilidad sostenible y calidad del aire: un binomio necesario.*–5. *Justicia climática internacional e incumplimientos.*–6. *Conclusiones.*–7. *Bibliografía.*

RESUMEN

Durante el bienio 2020-2022, las emergencias sanitarias marcaron el ritmo de las actuaciones administrativas en calidad del aire. Los efectos del confinamiento en los primeros meses y la constatación de que el virus se transmitía por el aire hicieron tomar consciencia de la necesidad de operar

* Esta investigación se enmarca en las que tienen lugar en el seno del Proyecto.

* Profesora Titular de Derecho Administrativo Universidad de Málaga.

en la dirección de evitar la contaminación del aire interior de las edificaciones, a la par que la emergencia climática ponía énfasis en el despliegue de instrumentos para abordar la contaminación atmosférica derivada de sectores tales como el automovilístico, o el de la industria. Estos dos años supusieron una toma de conciencia de la relevancia de mejora de la calidad del aire tanto en el interior de nuestros edificios como en la contaminación atmosférica en nuestros espacios urbanos.

ABSTRACT

During the 2020-2022 biennium, health emergencies set the pace for administrative actions in air quality. The effects of confinement in the first months and the realization that the virus was transmitted through the air made us aware of the need to operate in the direction of avoiding indoor air pollution of buildings, while the climate emergency emphasized the deployment of instruments to address air pollution derived from sectors such as automobiles, or that of industry. These two years that are the object of attention therefore meant an awareness of the importance of improving air quality both inside our buildings and in air pollution in our urban spaces.

PALABRAS CLAVE

Pandemia. Aire interior. Micropartícula. Salud ambiental. Purificación de la calidad del aire. Cambio climático.

KEYWORDS

Pandemic. Indoor air quality. Air purifying. Microparticles.

1. EL CONTEXTO...

2020 fue el año en el que las enfermedades respiratorias y entre ellas la motivada por el virus SARS-CoV2, nos cambiaron la vida, si a ello sumamos que el Informe de calidad del aire de 2021, señala que toda la población española respiró aire contaminado en el año 2021, no cabe duda de que esta revisión de avances y ajustes normativos y jurisprudenciales se enmarca pues en el bienio en el que la relación entre la calidad del aire y la Salud se convirtió, en uno de los temas clave. La existencia del SARS-CoV2, como virus contagioso cuya transmisión en formato de aerosol, fue probada por la ciencia, puso en vilo a la comunidad científica, y nunca fue tan importante la preservación de la calidad del aire que respiramos como durante la pandemia. No es, por tanto, sorprendente que la atención al aire que respiramos haya cobrado un protagonismo inusitado. Dos cuestiones nos resultan relevantes en el pre-

sente examen: de un lado, la atención a la contaminación atmosférica, y la calidad del medio ambiente atmosférico, en la atención a la respuesta coordinada en la lucha contra el cambio climático, y de otro lado, los aspectos relacionados con la protección frente a la emergencia sanitaria, que llevan aparejado la atención a las medidas de contención de la propagación de la infección por COVID-19, vinculada al aire respirado, a ello se sumarán las medidas adoptadas en regulaciones sectoriales que afectan a la calidad del aire. En este sentido resulta relevante incorporar en esta ocasión de un lado, las disposiciones que han abordado la calidad del aire interior de los edificios, y los parámetros de control del CO₂, así como las que han supuesto integración de medios tecnológicos para prevenir el contagio aéreo de la enfermedad, y de otro las disposiciones sobre contaminación atmosférica, y su vinculación con el cambio climático, amén de los avances en justicia climática, como a continuación veremos. En este contexto, el otro gran elemento que ha supuesto una atención a la calidad del aire es el derivado de las premisas comunitarias de movilidad sostenible y su proyección en el ámbito estatal y autonómico. Amén de las decisiones jurisdiccionales relacionadas, en las que de nuevo se pone de manifiesto que queda mucho camino que recorrer, para alcanzar las mejoras en calidad del aire auspiciada en los nuevos instrumentos comunitarios en fase de propuesta.

2. UN VIRUS QUE SE CONTAGIA POR EL AIRE, Y LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA PRESERVAR LA CALIDAD DEL AIRE INTERIOR Y EXTERIOR

Los años que son objeto de análisis en esta ocasión, (2020-2022) reflejan una situación excepcional en nuestra economía, regulación y atención a la sostenibilidad ya que corresponden con los años clave en los que la pandemia por SARs-Cov2, tuvo efectos dramáticos en nuestro país. A ello debe sumarse la sucesiva adopción de estados de alarma –cuyos efectos se dejaron sentir en el periodo examinado, desde marzo de 2020 a junio de 2021–. Por ello habrá que diferenciar según nos encontremos ante regulaciones emanadas durante la vigencia del Estado de alarma de aquellas que se enmarcan en la nueva normalidad.

2.1 LA NORMATIVA ELABORADA EN PLENO ESTADO DE ALARMA CON EL FIN DE PRESERVAR LA CALIDAD DEL AIRE

2020 arrancó con un primer bloque normativo secuencia y secuela de las previsiones sobre cambio climático, aprobadas con anterioridad a la declaración de emergencia sanitaria¹, mientras que la entrada en vigor de las disposiciones previstas en los sucesivos estados de alarma, configuraron una suerte de derecho de la excepción, en el que emanó la necesidad de regular aspectos tales como: el uso de mascarillas², y medidas de protección frente a la contaminación por aerosoles que pudieran contener partículas del virus, y por tanto propagar la enfermedad, aumentando el número de contagios en la pandemia. A ello hay que añadir, no sólo las medidas de profilaxis, y ventilación³ que han venido a integrarse en la normativa sobre climatización de espacios, sino la atención a los incentivos de contenidos económico que han sido previstos para hacer frente a los efectos de la pandemia⁴ y que han motivado la puesta en valor de recursos orientados a la mejora de la calidad del aire, tanto en espacios públicos, como en privados, sin olvidar las medidas vinculadas a la emergencia climática. Pudiera pues decirse que el año 2020, ha sido el año de las emergencias, pues desde en el mes de enero de 2020, se aprobará la declaración de emergencia climática (con expresión de la propia OMS), hasta que apenas dos meses más tarde se hiciera patente la necesidad de llevar a cabo una declaración de emergencia sanitaria vinculada a la pandemia por COVID-19.

¹ Sobre estas hemos tenido ocasión de pronunciarnos en Gómez Jiménez, M.L. *Estrategia para la neutralidad carbónica de la Junta de Andalucía*, IEHPA, 2020.

² Ley 2/2021, de 29 de marzo, introdujo en su artículo 6 los supuestos de uso obligatorio de la mascarilla, así como las excepciones de dicha obligación.

³ Las medidas de ventilación de espacios se introdujeron de forma transversal en la regulación sectorial, sin ánimo de exhaustividad podríamos citar las siguientes: Resolución de 4 de mayo de 2020, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se aprueba y publica el Protocolo básico de actuación para la vuelta a los entrenamientos y el reinicio de las competiciones federadas y profesionales (epígrafe II.3.3.); Orden Jus/394/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Esquema de seguridad laboral y plan de desescalada de la Administración de Justicia ante el COVID-19 (en particular artículo 5.5, 5.6 y 5.7) y específicamente la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (Artículo 7.a); o las previsiones contenidas en la Resolución de 8 de abril de 2022, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se actualizan las Directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación con relación a la pandemia COVID-19. Norma esta última en la que se prevén medidas de ventilación, limpieza y desinfección en los aeropuertos, con la previsión de filtros de aire en su caso.

⁴ Así, en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

2.2 INDICADORES DE CALIDAD DEL AIRE DURANTE EL ESTADO DE ALARMA POR COVID-19

Durante en el año 2020, se aprobó la Resolución de 2 de septiembre de la Dirección General de Calidad de Evaluación Ambiental, que operó una modificación Anexo de la Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo, por la que se aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire⁵. La modificación operada en el índice de calidad del aire se orientó a la actualización de la metodología para el cálculo y visualización, que como señala el informe de evaluación de la calidad del aire de 2021, ayuda a representar la calidad del aire a nivel nacional de una manera más fácilmente entendible por los ciudadanos, introduciendo recomendaciones sanitarias en función de la categoría del ICA (Índice de Calidad del Aire) para la población sensible y población general⁶. La necesidad de tomar en consideración los efectos que el confinamiento y la pandemia habían provocado en la política de control de la contaminación, fueron el *leit motiv* del informe elaborado por la Subdirección General de aire limpio y Sostenibilidad Industrial del Ministerio para la Transición Ecológica y reto demográfico, en febrero de 2021. Documento que incorpora en sus previsiones atención a la proyección sectorial de las políticas de atención a la calidad del aire, que como veremos a continuación son relevantes para nuestro análisis.

2.3 EFECTOS DEL CONFINAMIENTO EN LA CALIDAD DEL AIRE ATMOSFÉRICO DE LAS CIUDADES: UN RESPIRO PARA EL PLANETA

El informe de Calidad del aire de 2020, que publica Ecologistas en acción⁷, elaborado en base a los datos oficiales de 798 estaciones de medición repartidas por toda la geografía española, revela que, durante el año 2020, los contaminantes más problemáticos habían sido las partículas en suspensión (PM₁₀ y PM_{2,5}), el dióxido de nitrógeno (NO₂), el ozono troposférico (O₃) y el dióxido de azufre (SO₂)⁸. Niveles no obstante que mejoraron sustancialmente durante el confinamiento de la población. El informe destaca que el número de personas afectadas por la mala calidad del aire des-

⁵ BOE de 10 de septiembre de 2020.

⁶ Sí, en pág. 12 del informe del año 2021.

⁷ CEBALLOS, M. A. (Coord.), *La Calidad del aire en el Estado Español durante 2020, Ecologistas en acción*, 2021.

⁸ Así, Óp.. Cít. pág. 6.

cendió en 4 millones de personas. Las razones hay que buscarlas en el descenso de la movilidad debido a las restricciones impuestas y al impacto de ésta en la contaminación atmosférica. Situación ésta que ha puesto de manifiesto en qué medida la movilidad (transportes terrestres, aéreo y marítimo) impacta en la calidad del aire que respiramos. Ello ha conllevado a la revisión de modelos de ocupación del espacio que apuesten por el urbanismo de proximidad, y la noción de la planificación urbana ordenada para facilitar la movilidad, sin necesidad de usar medios de transporte que contaminen, ha cobrado pues fuerza durante la pandemia. En este contexto, y respecto del establecimiento de medidas de control y prevención se hizo patente la necesidad de contar con planes de calidad del aire, que amortiguaran el impacto del incremento de la actividad motorizada o el uso de recursos no sostenibles.

2.4 MEDIDAS DERIVADAS DE LA ATENCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LOS EFECTOS APAREJADOS PARA LA CALIDAD DEL AIRE

Durante la vigencia del Estado de Alarma, y en aras de la mejora de la calidad de vida y protección a la salud de la población, constatada que la transmisión del virus Sars-Cov2 se realizaba por medio de aerosoles, y por tanto por medio aéreo, se han sucedido disposiciones que han puesto la atención en la preservación de la calidad del aire que respiramos, para proteger la salud y evitar el contagio a través de este. No es de extrañar en este sentido que se sucedan disposiciones vinculadas a la temática de salud pública, y derivadas de la profusión normativa acaecida desde la entrada en vigor del primer estado de alarma de la pandemia en el mes de marzo de 2020 a junio de 2021. En otro orden de ideas, la organización Mundial de la Salud (OMS) llevó a cabo durante el año 2021, la actualización de las directrices mundiales sobre calidad del aire. Recuérdese que el documento previo había sido elaborado en 2005, y requería actualización. En ésta se presta especial atención al binomio calidad del aire- salud. La elaboración del documento que, aunque no es jurídicamente vinculante denota el interés por enfatizar la necesidad de mejorar la calidad de aire a nivel mundial, fue supervisada por el Centro Europeo para el medio ambiente y Salud de la OMS. Las nuevas directrices incorporan atención a las evidencias orientadas a la toma de decisiones en la gestión de la calidad del aire. Su finalidad, fue la de proporcionar una base uniforme para la protección de la salud de los efectos de la polución y la contaminación del aire, siendo el siguiente paso previsto la defini-

ción de estándares, de tal suerte que éstos deban introducirse en las propuestas regulatorias aprobadas por los estados. Además, la conexión entre la salud humana y la calidad del aire habría sido por lo demás, puesta de manifiesto en las Conclusiones de la Abogada de la Abogada General Sra. Juliane Kokott, en el asunto C-61/21, presentadas el 5 de mayo de 2022⁹, y que concluyeron no sólo en el reconocimiento del derecho a los particulares respecto de los valores límite de contaminantes en el aire ambiente y las obligaciones de mejorar la calidad del aire. Además, se prevé que el derecho al resarcimiento de los daños ocasionados en la salud por la superación de los límites de PM₁₀ o dióxido de nitrógeno en el ambiente, requiere la acreditación de la relación de causalidad entre los daños y la permanencia en lugares en los que habiéndose superado los límites vigentes no se contase con un plan de mejora¹⁰.

2.5 LA CALIDAD DEL AIRE INTERIOR EN LOS EDIFICIOS Y ESPACIOS PÚBLICOS

La atención a la calidad del aire interior en los edificios públicos motivó la adopción de estudios e informes que se tradujeron en la introducción de requisitos de ventilación en espacios cerrados y en la atención a la calidad del aire en el interior de los edificios, así por ejemplo se modificó por Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se afecta el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios¹¹. La regulación contenida en la norma viene a sustituir al anterior reglamento de Instalaciones Térmicas de los edificios¹², con el fin no sólo de transponer al ordenamiento jurídico interno,

⁹ ECLI:EU:C:2022: 359.

¹⁰ Sic, señala la conclusión de 5 de mayo de 2022: “El derecho a un resarcimiento de los daños ocasionados en la salud por una superación de los valores límite de PM₁₀ o dióxido de nitrógeno en el aire ambiente con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, o con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2008/50, desde el vencimiento del plazo correspondiente, requiere que el perjudicado acredite la existencia de una relación de causalidad directa entre dichos daños y su permanencia en un lugar en que se hubieran superado los respectivos valores límites vigentes sin que se dispusiera de un plan de mejora de la calidad del aire que fuera conforme con las exigencias del anexo IV de la Directiva 96/62 o del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 y que no presentara ninguna otra deficiencia manifiesta.

¹¹ BOE de 24 de marzo de 2021. Norma que sería modificada por el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de edificios.

¹² Norma que habría sido modificada por el Real Decreto 1826/2009, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios, y posteriormente por el Real Decreto 238/2013, de 5 de abril, en relación con la modificación de la norma con el fin de transponer la Directiva El Real Decreto 1826/2009, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios.

las últimas directivas en la materia, sino con la idea de incorporar las medidas integradas en el Plan nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), 2021-2030, así como al programa Nacional de Control de la Contaminación atmosférica. Así, se viene a modificar el artículo 11 del RITE, no sólo respecto del establecimiento de una regulación técnica diferenciada¹³ respecto de la calidad del aire interior de las edificaciones, sino en la misma calificación de qué se entienda por calidad del aire interior. Téngase en cuenta que el RITE habría ya previsto cuatro categorías que permiten la calificación del aire interior en las edificaciones: el IDA (Indoor Air) en función del tipo de establecimiento o edificio en el que se mide la calidad del aire. En este contexto se prevé una calidad de aire óptima para espacios tales como hospitales, clínicas, laboratorios y guarderías, como puede verse en el cuadro adjunto:

Categoría	Calidad del aire interior en función del uso de los edificios	Caudal de aire exterior (l/s por persona)
IDA 1	Aire de óptima calidad: hospitales, clínicas, laboratorios y guarderías.	20
IDA 2	Aire de buena calidad: oficinas, residencias (locales comunes de hoteles y similares, residencias de ancianos y de estudiantes), salas de lectura, museos, salas de tribunales, aulas de enseñanza y asimilables y piscinas.	12,5
IDA 3	Aire de calidad media: edificios comerciales, cines, teatros, salones de actos, habitaciones de hoteles y similares, restaurantes, cafeterías, bares, salas de fiestas, gimnasios, locales para el deporte (salvo piscinas) y salas de ordenadores.	8
IDA 4	Aire de calidad baja.	5

Fuente: Documento «La ventilación como medida preventiva frente al Coronavirus SARS-CoV2, pág. 7.

Además, en virtud de lo dispuesto en la recomendación adoptada durante la vigencia de las medidas de prevención de contagio por el Sars. Cov-2, se señala que: «En el contexto en que nos encontramos y en relación con el SARS-CoV-2, cuando se produzca la recirculación de aire, se recomienda aumentar el nivel de filtrado todo lo que sea posible, siempre que el caudal mínimo cum-

¹³ IT 1.1.4.2

pla los 12,5 l/s por persona que marca el RITE». La recomendación se refuerza por medio de la utilización de filtros HEPA. Filtros que habían sido ya descritos en la norma UNE-EN 1822-1:2020. La necesidad de promover la circulación del aire interior en las edificaciones se acompasó progresivamente con la introducción de dispositivos orientados no sólo a comprobar la calidad del aire en espacios públicos, sino a utilizar dicha medida para controlar aforos, y permitir el uso compartido de espacios públicos cuando las restricciones así lo aconsejaban. Además, la atención a la calidad del aire se ha derivado de la «regulación de otros ámbitos sectoriales», tales como la automoción de vehículos, o la atención las disposiciones técnicas en los edificios. En otro orden de ideas, la atención a la calidad del aire, conectada con las políticas de lucha contra el cambio climático, plantea lo que ya se auspiciaba como un nuevo avance significativo en la motivación de acciones por la justicia climática, fundada en la necesidad de preservar una adecuada calidad del aire.

3. LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y CALIDAD DEL AIRE DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

3.1 NO HAY UN PLANETA B: HACIA LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Todo está conectado. Desde un enfoque sistémico –o ecosistémico–, las acciones que realizamos en una parte del planeta repercuten drásticamente en otra¹⁴ y el tiempo se nos acaba¹⁵. Estas frases que parecieran extraídas de un relato de ficción forman sin embargo parte del mensaje que, desde el Panel Internacional de Cambio Climático, tratan de alertar a la humanidad sobre las consecuencias dramáticas del cambio climático y de la necesidad de tomar acción por el clima¹⁶. Las temidas olas de calor¹⁷, inundacio-

¹⁴ Esta afirmación no se aleja de la expresión contenida en «el Efecto Mariposa» Gleick, James. *Chaos: Making a new science*. Random House, 1997, o la expresión de esta en la conferencia impartida el 29 de diciembre de 1972, por Edward Lorenz en el MIT.

¹⁵ El informe del Panel por el Clima de Naciones Unidas hecho público el 9 de agosto de 2021, ha puesto de manifiesto que estamos en un código rojo, queriéndose decir con ello que las consecuencias para el cambio climático del planeta serán irreversibles.

¹⁶ La idea de Acción Por el Clima viene a reflejar la expresión del Objetivo de desarrollo Sostenible núm. 13.

¹⁷ Según Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), las olas de calor se han duplicado en España en una década, lo que se corresponde en cifras con las previsiones contenidas en el Informe de la Organización Mundial de Meteorología, «El estado del Clima» publicado en 2020, que señalaba que el promedio global de la temperatura ha subido 1.2 grados.

nes, incendios, volcanes¹⁸, prolongadas sequías, nevadas inusuales e intensas¹⁹, reflejan de las consecuencias drásticas del calentamiento global, y del impacto que está teniendo la actividad humana en el clima. Estas afecciones están teniendo una tímida respuesta desde instituciones comunitarias en paquetes de acción por el clima que han puesto de manifiesto la aprobación del Pacto Verde Europeo. España es uno de los más afectados por el código rojo del Cambio Climático, su situación geográfica, y la intensidad del uso y urbanización²⁰ ha alertado a los ecólogos y expertos en la materia sobre las consecuencias que una modificación en los ecosistemas tendría para la salud del planeta y la afección específica para España. El tiempo para abordar medidas que puedan frenar el deterioro del medio y tiendan a minimizar los efectos del cambio climático, se acaba. Así lo han puesto de manifiesto los últimos informes sobre cambio climático, en una clara advertencia orientada sobre la acción antropogénica del hombre en el medio, con efectos que no podrá revertirse totalmente²¹. En este escenario, la urgencia por buscar soluciones para evitar las catástrofes derivadas de cambios irreversibles²², debe actuar como motor para poner en marcha innovaciones que redunden en una nueva forma de relación del hombre con el medio. Los efectos del cambio climático sobre la salud son incontestables²³, y afectan a todos los países en distinta medida, la incidencia de los denominados refugiados climáticos²⁴ que deben dejar parte del territorio donde venían desarrollando su vida buscando espacios habitables para vivir son un ejemplo claro del impacto del

¹⁸ Cuando estas líneas se escriben aún se recuerdan las consecuencias de vino a deparar el ya inactivo volcán de cumbre viaje en Canarias, con devastadores efectos para las poblaciones afectadas que hizo por días el aire irrespirable en la región cubriendo de ceniza poblaciones enteras.

¹⁹ En la memoria colectiva quedan las escenas de la nevada sin precedentes de principios de 2021, (Filomena) y sus efectos devastadores en Madrid.

²⁰ La atención a la urbanización intensa y el modelo de ocupación del espacio en nuestro país ya fue objeto de atención por el Parlamento Europeo en el Informe EUKEN, sobre el impacto de la urbanización extensiva en nuestro país.

²¹ Se han previsto un incremento del nivel del mar, que está afectando el delicado equilibrio de todo el ecosistema.

²² La idea de irreversibilidad implica la conexión entre las actividades y el punto de inflexión que pone de manifiesto que los esfuerzos realizados no serán suficientes para compensar los devastadores efectos sobre el cambio climático derivado de la intervención humana. El informe de la COP26, incorporar en este sentido 10 recomendaciones que atienden a la necesaria intervención y actuación para evitar llegar al punto de inflexión, y por tanto de la irreversibilidad. Y ello sin perjuicio del reconocimiento por parte de la comunidad científica de que se están produciendo cambios y efectos ya irreversibles.

²³ Generando migraciones climáticas, y en la proyección directa que causan las inundaciones o las grandes sequías, a la par que se prevén escasez de ciertos alimentos cuando se no se puedan garantizar los mismos por la actividad agrícola. Las migraciones climáticas son unas de las consecuencias más graves del cambio climático.

²⁴ Sobre ellos nos ilustraría el Prof. López Ramón, F: «Los refugiados climáticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 68, 8 de mayo de 2017.

clima en nuestra salud y forma de ocupar el espacio. La importancia de afecciones vitales motivadas por el cambio climático, en la calificación de las políticas públicas, se deja sentir en las recomendaciones integradas en el documento presentado en el informe especial de la Organización Mundial de la Salud, al albur de la COP26 que señalan los beneficios para la salud derivados de la lucha contra el cambio climático, a la par que se construye una resiliencia al riesgo climático. Otros informes igualmente relevantes como el que hiciera público *The Lancet*, o los emanados por el Ministerio de Sanidad, servicios Sociales e igualdad durante el año 2020, ponen énfasis en la necesidad de atender a cuestiones ambientales que presentan una «reconocida influencia» en la salud y el bienestar. Esta interrelación lógica por demás, entre la salud del planeta y nuestra propia salud permite la conciencia por una política activa de atención al cambio climático en un enfoque que preste más atención las propuestas de actuación que al análisis de los riesgos²⁵. Así, lo ha puesto de manifiesto durante el Consejo de Medio Ambiente de 6 de octubre de 2021²⁶, los ministros de medio ambiente de la Unión Europea en las conclusiones elaboradas para el panel de Cambio Climático de Naciones Unidas de sobre Cambio Climático CP26 que se celebró en Glasgow, y el enfoque «una sola salud», *one health* que empieza a resonar con fuerza en el diseño de las políticas públicas.

En el escenario internacional, en septiembre de 2020, California aprobó nuevos estándares de emisiones para vehículos pesados, que entrarán en vigor en 2024. Estos estándares reducirán significativamente las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x) y ayudarán a mejorar la calidad del aire en la región. Situación que por ejemplo en China se ha traducido en la implementación de estándares China VI desde julio de 2020. Estos estándares son más estrictos que los anteriores China V y están diseñados para reducir las emisiones de los vehículos, incluidos los óxidos de nitrógeno (NO_x), las partículas finas (PM) y el dióxido de carbono (CO₂). Otro país, que está tomando el relevo poblacional a escala mundial, y cuyas emisiones preocupan es India. India implementó los estándares de emisiones Bharat Stage VI (BS-VI) en abril de 2020. Estándares equivalentes a los estándares euro VI de la Unión Euro-

²⁵ Así, se ha puesto de manifiesto en las preciosas palabras del Prof. Martin Mateo, M en su tratado de derecho ambiental, al iniciar el mismo señalando justo esta correlación entre el cambio climático y la salud o la salud ambiental y su impacto en la salud humana. En este mismo sentido y de forma mucho más reciente incorporando en la ecuación también a los animales, puede encontrarse la formulación del enfoque ONE Health que viene referida a la idea de que es precisa una colaboración interdisciplinar para el cuidado de la salud que afecten tanto a las personas, como a los animales y al medio ambiente.

²⁶ Puede verse en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/env/2021/10/06/>.

pea y que establece límites de emisiones más estrictos para los contaminantes del aire, incluidos los óxidos de nitrógeno (NO_x) y las partículas finas (PM). Cuestión distinta será como hacer exigible su cumplimiento en el escenario internacional.

3.1.1 Hacia una nueva Directiva sobre calidad del Aire

La necesidad de adaptar las recomendaciones en materia de calidad del aire a lo dispuesto por la Organización Mundial de la Salud²⁷, permitió iniciar revisión del paquete sobre calidad del aire de la UE que, en el marco del Pacto Verde Europeo, ha iniciado su andadura en diciembre de 2020, con la preparación de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa²⁸. Las razones para dicha propuesta hay que buscarlas no sólo en la constatación de que la contaminación atmosférica sigue siendo la primera causa medioambiental de muerte temprana en la UE sino en el impacto que esta tiene para el medio ambiente. Además, la atención prestada a la cuestión en el Pacto Verde europeo aprobado en 2019, se complementó con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las regiones «la senda hacia un planeta sano para todos, un plan de acción de la UE: “contaminación cero para el aire, el agua y el suelo²⁹”». La propuesta de Directiva viene a prever no sólo un consolidación y simplificación de la legislación al integrar las actuales directivas 2008/50/CE, y 2004/107/CE, sino que marca como objetivo la ausencia de contaminación para 2050. Para ello, se incorporan mecanismos de seguimiento y revisión periódica de los datos científicos con el fin de comprobar si las normas de calidad vigente siguen siendo suficientes para proteger la salud humana, y si deben regularse otros contaminantes científicos. Entre las novedades destacables de la propuesta de directiva se encuentra la del establecimiento de umbrales de evaluación. Así, los umbrales determinan qué técnicas deben aplicarse diferentes de los niveles de contaminación³⁰. Relevante resulta también en el texto de la norma la atención a la contaminación procedente de partículas (PM10 y PM2.5), sobre las cuales se reconoce es preciso una actuación más decidida a escala comunitaria.

²⁷ La Organización Mundial de la Salud publicó una actualización de las guías de calidad del aire el 22 de septiembre de 2021.

²⁸ Bruselas, 26.10.2022 COM (2022) 542 final

²⁹ COM/2021/400 final

³⁰ Así, artículo 7 de la propuesta de Directiva.

3.2 EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA 2021-2030 Y OTROS INSTRUMENTOS ORIENTADOS EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

El 20 de enero de 2020, unos meses antes de la declaración del primer estado de alarma se aprobó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. El documento cuya proyección temporal se extendía al año 2030, marcó como objetivo la consecución para el 2030 de la reducción del 23 % de la reducción gases de efecto invernadero, con la finalidad de convertir a España en un país neutro en carbono para el año 2050. Recuérdese, que el Plan Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA): aprobado en 2019, cuya implementación se ha llevado a cabo país durante el bienio examinado incorpora una serie de medidas para reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos, como óxidos de nitrógeno (NO_x), dióxido de azufre (SO₂) y partículas finas (PM). El PNCCA también incluía medidas para mejorar la calidad del aire en áreas urbanas, como la promoción del transporte público y la movilidad sostenible. Así, y sin perjuicio de las determinaciones que en su momento introdujeron el Plan Nacional de Calidad del Aire, (AIRE I) y el Plan Aire II (para el período 2017-2019), y de las determinaciones que introdujera la legislación de tráfico y seguridad vial, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el período 2021-2030, promovió la adopción de medidas preventivas ante episodios de contaminación atmosférica que pudieran afectar a la salud³¹, en el marco de la Estrategia a largo plazo para una economía moderna competitiva y climáticamente neutra para 2050.

Pero sin duda la norma con mayor relevancia al respecto, la vino a integrar la aprobación en enero de 2023 del Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos.

³¹ Línea de Acción 2.4 del Plan, de la que resulta responsable el Ministerio de Sanidad, con la colaboración del MITERD y el ISCIII, departamentos de Sanidad de las Comunidades Autónomas, y las Entidades Locales.

3.3 EL PLAN MARCO DE ACCIÓN A CORTO PLAZO EN CASO DE EPISODIOS DE ALTA CONTAMINACIÓN

La actividad normativa vinculada a prevenir la contaminación del aire –en espacios cerrados– motivó la consiguiente aprobación de disposiciones vinculadas a la protección de la calidad del aire, a través del Plan Marco de Acción a corto plazo en caso de episodios de alta contaminación por partículas aéreas inferiores a 10 micras (PM10), partículas inferiores a 2,5 micras (PM2,5), dióxido de nitrógeno (NO₂), ozono (O₃) y dióxido de azufre (SO₂). Planes que fueron objeto de aprobación en la conferencia Sectorial de medio ambiente en su reunión de 9 de julio de 2021. La previsión de la figura se había llevado a cabo ya a través del Real Decreto 102/2011, que señalaba que cuando en una zona o aglomeración determinada existiese el riesgo de contaminantes que superen los umbrales de alerta especificados, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales debían elaborar planes de acción que indicaran las medidas a adoptar a corto y a medio plazo. La finalidad del plan es evitar que se alcancen los niveles y el umbral de alerta establecido. Además, se prevé en los mismos que las Administraciones que ya contasen con protocolos de actuación en caso de episodios de alta contaminación tienen la obligación de adaptarlos en el plazo de 18 meses al plan marco. En este contexto, en el periodo analizado se han presentado planes de acción a corto plazo para la disminución de los niveles de partículas PM10 en la zona industrial y portuaria de la Ría de Avilés, aprobada por el Gobierno del principado de Asturias.

3.4 OTRAS REFORMAS NORMATIVAS OPERADAS EN LA SENDA HACIA LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA.

En el bienio analizado, a este respecto la norma más relevante es la Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética Regulación ésta sobre cambio climático que si bien pudiera parecer alejada ha contenido las disposiciones más relevantes respecto de la lucha contra la contaminación y la salvaguarda de la calidad del aire en las ciudades. En este contexto, la Ley 7/2021, de 20 de mayo³² de Cambio Climático aborda de manera específica la necesidad de adoptar medidas de adaptación al cambio climático desde la previsión de disposiciones que afecten a la planificación

³² BOE de 21 de mayo de 2021.

territorial y urbanística³³. La atención a la sostenibilidad en la norma no es nueva y estaba presente ya en la Ley del Suelo en su reforma operada en el Texto Refundido 7/2015, que detallara en su artículo 3 la necesidad de incorporar como principio de actuación el desarrollo territorial y urbano sostenible³⁴. La sostenibilidad presente en la ordenación territorial se predica así, de forma transversal para todas las actuaciones urbanas, y ha dado lugar a la necesaria adaptación de la regulación urbanística autonómica para implementar los principios de desarrollo urbano sostenible en la actividad urbanística³⁵ y de ordenación del territorio. Además, deben integrarse en la senda de la descarbonización, el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030³⁶, y el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados

³³ Así, lo ha recordado el artículo 21 de la norma que señala: «La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos:

La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas. La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático. La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones. La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable. Para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. A tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto».

³⁴ El precepto en cuestión ha sido objeto de atención en el ámbito jurisprudencial en las Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2018, de 26 de abril y STC 86/2019, de 20 de junio; y se orienta en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 29 de mayo de 2020 y de 13 de julio de 2020.

³⁵ La competencia autonómica en materia de Urbanismo, expresada con acierto por el Tribunal constitucional en la histórica Sentencia 61/97, de 30 de marzo, ha tenido en secuencia con los distintos pronunciamientos jurisprudenciales a propósito de la nulidad de instrumentos de planeamiento la oportunidad de avanzar en la oportuna consideración de los elementos que inciden en la calificación de la sostenibilidad urbana, o permiten el desarrollo urbano sostenible. Sin perjuicio del examen que deba integrarse en el ámbito autonómico para cada una de las disposiciones aprobadas en materia de urbanismo, merece la pena destacar la recién aprobada la Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio Andaluz (LISTA), que entró en vigor del 23 de diciembre de 2021,

³⁶ BOE de 10 de diciembre de 2020.

minoristas de gas y electricidad³⁷, que en principio pudiera parecer por su objeto alejado del tema examinado y que se integró con el fin de establecer medidas que consiguiesen aminorar el efecto del incremento del precio de la electricidad, un incremento del importe derivado de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero destinados a la financiación de los costes del sistema eléctrico. Complementariamente a lo anterior, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular³⁸, vino de un lado a excluir su aplicación respecto de las emisiones a la atmósfera reguladas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre de calidad del aire, y protección de la atmósfera³⁹. No obstante lo cual, sí que se menciona el efecto para la calidad del aire derivado de la gestión de residuos, respecto de las medidas que las autoridades competentes deben adoptar para la protección de la salud humana y el medio ambiente⁴⁰, y se prevé, que la elaboración del Plan estatal marco de gestión de residuos sea coherente en sus objetivos con la planificación en materia de reducción de gases de efecto invernadero y compromisos internacionales en la reducción de las emisiones para la mejora de la calidad del aire⁴¹. Finalmente, debemos citar el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania⁴². Norma que a pesar de su rótulo inicial incorpora medidas diversas entre las que destaca en el capítulo V (artículo 10 -14), atención a la obligación de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas al sector transporte durante el ciclo de vida de los combustibles y la energía suministrados en el transporte del artículo 7 bis de la Directiva 98/70/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y del gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo⁴³. Y, en secuencia con la anterior, en desarrollo vinculados a la obligación de reducción de los GEI, pueden además citarse dos normas ambas de 2022, el Decreto 309/2022, de 3 de mayo, por el que se establece el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono duran-

³⁷ BOE de 15 de septiembre de 2021.

³⁸ BOE de 9 de abril de 2022

³⁹ Artículo 3.2 de la norma.

⁴⁰ Artículo 7.a) de la norma.

⁴¹ Artículo 15.1 de la ley.

⁴² BOE de 30 de marzo de 2022,

⁴³ Sic, artículo 10 de la norma.

te el periodo 2021-2030⁴⁴ y el Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, bio-líquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables⁴⁵. No se olvide que el periodo analizado culminará con la aprobación del PERTE de Descarbonización Industrial aprobado el 27 de diciembre de 2022, y que limita las emisiones de CO₂ en la Industria.

3.5 NOVEDADES EN LA REGULACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

Son varias las Comunidades Autónomas que durante el bienio examinado han regulado específicamente sobre calidad del aire⁴⁶. Este es el caso de: Cataluña; Madrid⁴⁷; Andalucía, País Vasco, Galicia, Asturias, Valencia⁴⁸, Canarias, Baleares, la Rioja⁴⁹, principalmente. Todo ello sin perjuicio de la profusa regulación que durante la pandemia todas las comunidades Autónomas han realizado con fines de mejora de higiene, ventilación, y calidad del aire interior. En el caso catalán es destacable, además, la aprobación de la Ley 11/2022, de 29 de diciembre⁵⁰, mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas. La norma atiende a aspectos de mejora climática y ambiental y si bien no cita la calidad del aire si que la incluye entre los objetivos de mejora climática y ambiental de los entornos en los que se aplica. En el caso de Madrid

⁴⁴ BOE de 4 de mayo de 2022, que viene a señalar en el artículo 1, que «constituye el objeto de este real decreto el establecimiento de las bases reguladoras, conforme a lo previsto en la normativa de la Unión Europea y nacional aplicable, del mecanismo de compensación de costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero, repercutidos en los precios de la electricidad, consecuencia de la aplicación del cuarto periodo del régimen europeo de comercio de derechos de emisión (en adelante, RCDE), para determinados sectores y subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono».

⁴⁵ BOE de 18 de mayo 2022, núm.

⁴⁶ En los últimos años se ha producido un incremento del número de disposiciones que atienden a la cuestión, que en total ascienden a 1224 (foto fija en marzo de 2023) disposiciones que directa o indirectamente en el ámbito autonómico se orientan a la mejora de la calidad del aire.

⁴⁷ Decreto núm. 38/2023 de 19 de abril, que modifica el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 140/2017, de 21-11-2017 (LCM 2017\275).

⁴⁸ Resolución de 20 de abril de 2023, que aprueba el Programa de inspección para el control y prevención de la contaminación en la Comunitat Valenciana 2023, y entre otras Resolución de 5 de julio de 2021, de la Autoridad Portuaria de Castellón, por la que se publica el Convenio con la Generalitat Valenciana, para la mejora de la calidad del aire

⁴⁹ Así, se ha aprobado La Ley 13/22, de 2 de noviembre de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. LLR 2020/652.

⁵⁰ LCAT 2022\1854

la aprobación del Plan Azul+2021-2023, Plan de mejora de la calidad del aire en la Comunidad de Madrid, marca la política autonómica en la materia. Así, en marzo de 2023, se inició la tramitación de la estrategia de energía, clima y aire, con el horizonte puesto en 2030. Además, se aprobó el documento de seguimiento de la Estrategia de aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid para el horizonte 2013-2020 (Plan azul+), que fuera aprobado en 2019. En el caso del País Vasco, amén de la modificación de la estructura orgánica, operada por Decreto 68/21, de 23 de febrero, se introdujo una relevante orden de 17 de enero de 2023, sobre control térmico y calidad del aire de los edificios. La norma recoge las disposiciones generales del control de calidad, y desarrolla las distintas fases del proceso de control de calidad en la construcción, así como incluye el régimen de inspección de las obras. Sobre esta última cuestión, especifica la obligatoriedad de realizar el control de calidad tanto en la fase del Proyecto como en la de ejecución, e incluso recoge que dicho control se aplica a la obra terminada⁵¹. En Andalucía el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2021-2030, establece medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la comunidad autónoma. Plan que incluye medidas para fomentar la eficiencia energética, promover la movilidad sostenible y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. En el caso gallego, resulta relevante el Decreto 154/2022, de 1 de septiembre, que crea el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia⁵². Norma que actúa como plataforma de intercambio de información y de comunicación en la que estarán integradas todas las partes implicadas en la mejora de la calidad del aire (administraciones, empresas, sector académico y ciudadanía, a través de los colectivos que la representen).

El caso asturiano es además relevante en el periodo examinado porque la Comunidad Autónoma ha aprobado el 30 de marzo de 2023, el Plan Estratégico de Calidad del Aire del Principado de Asturias 2023-2030⁵³. No se olvide que el principado se dotó de la Ley de Calidad ambiental 12/2023, de 15 de marzo. A todas estas regulaciones autonómicas siguieron la aprobación de sendas disposiciones en el ámbito local, que han venido a preocuparse por la

⁵¹ Así, el Artículo 1.2 de la norma señala: «El procedimiento para la verificación “in situ” de las prestaciones de ventilación y de estanqueidad al aire de los edificios que se realizará conforme al protocolo establecido en el Anexo V de la presente Orden, permite verificar las prestaciones de ventilación para los edificios de vivienda establecidas por el Documento Básico HS –Salubridad– Sección HS3 de calidad del aire interior del Código Técnico de la Edificación; y las de edificios de otros usos que están indicadas por el Reglamento de las Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE).»

⁵² DOG 20 de septiembre de 2022.

⁵³ BO. del Principado de Asturias 14 abril 2023

mejora de la calidad del aire. Así, pueden destacarse la aprobación de los siguientes instrumentos de gestión: 1) Plan de mejora de la calidad del aire en Barcelona 2019-2024⁵⁴; 2) Plan de Acción contra la Contaminación Atmosférica de Valencia; 3) Protocolo Marco de Actuación ante Episodios de Alta Contaminación de Madrid 2021; 4) Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire de Zaragoza, o 5) Plan de acción por el clima y la energía sostenible de Sevilla 2020-2030, entre otros. Además, muchas ciudades españolas están desarrollando e implementando planes de movilidad urbana sostenible, que tienen como objetivo reducir la contaminación del aire y mejorar la calidad del aire al fomentar el uso del transporte público, la bicicleta y otros modos de transporte no motorizado.

4 MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CALIDAD DEL AIRE: UN BINOMIO NECESARIO

Una de las cuestiones que de manera más directa ha afectado a la calidad del aire exterior es la derivada de la movilidad y el uso de vehículos a motor. La atención a nivel comunitario por la movilidad sostenible ha incidido de manera relevante en la temática examinada, pues la industria automovilística es la responsable del incremento de la contaminación atmosférica y por tanto la que en aras a una movilidad sostenible ha tenido un relevante protagonismo⁵⁵.

En enero de 2021, la Unión Europea implementó la norma Euro 6d-ISC-FCM (In-Service Conformity and Fuel Consumption Monitoring) para vehículos nuevos. Esta norma establece límites de emisiones más estrictos para los contaminantes del aire, como los óxidos de nitrógeno (NO_x) y las partículas finas (PM), y requiere la monitorización en tiempo real de las emisiones de los vehículos en condiciones de conducción reales. Así, sucede en el caso del Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla⁵⁶. Norma que viene a señalar en su exposición de motivos que el programa previsto en la misma viene a colaborar en la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno.

⁵⁴ Puede verse en web del Ayuntamiento de Barcelona

⁵⁵ ESPAÑA PÉREZ, A: *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*, Aranzadi, 2022.

⁵⁶ BOE de 18 de junio de 2020.

A escala estatal a la reestructuración orgánica operada por el Real Decreto 645/2020, de 7 de Julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana⁵⁷, siguió una atención a la movilidad sostenible que ha motivado la puesta en marcha de un paquete de medidas que se orientan a la mejora de la calidad del aire, a partir de la identificación de lo que vienen a denominarse Zonas Bajas de Emisiones, reguladas por el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre⁵⁸. Existe pues una apuesta decidida por reducir emisiones⁵⁹, apuesta que se alinea en el proyecto de Ley Estatal de Movilidad Sostenible⁶⁰, en tramitación parlamentaria cuyo objetivo final es mejorar la calidad del aire desde el transporte⁶¹.

5 JUSTICIA CLIMÁTICA INTERNACIONAL E INCUMPLIMIENTOS⁶²

El incumplimiento de los límites establecidos en la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, ha continuado en el bienio examinado, siendo la tónica que revela la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 10 de noviembre de 2020, asunto C-644/18, por la que se resuelve el recurso por incumplimiento contra la República de Italia. Recuérdese en este punto que el artículo 23 de la Directiva 2008/50 exige que, en caso de constatarse un rebasamiento de los valores límite fijados para las PM10, tal situación debe llevar con la mayor rapidez posible al Estado miembro de que se trate, no solo a adoptar medidas adecuadas en un plan de calidad del aire, sino también a ejecutarlas, de manera que el margen de maniobra de que dispone en caso de

⁵⁷ BOE de 9 de Julio de 2020.

⁵⁸ BOE de 28 de diciembre de 2022.

⁵⁹ Orden 83/2023, de 27 de enero, de la Comunidad de Madrid que aprueba las bases reguladoras para la concesión de ayudas a entidades locales y municipios de la Comunidad de Madrid para la implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la adaptación al cambio climático.

⁶⁰ Proyecto de Ley de movilidad sostenible, de 27 de enero de 2023. BOCG, A, núm. 136.1.

⁶¹ Artículo 1 del Proyecto de Ley señala: «La presente ley tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas, así como las entidades públicas o privadas puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo como herramienta para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a un desarrollo económico resiliente y alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire».

⁶² Las Sentencias referenciadas en este apartado deben en su análisis más profundo complementarse con los estudios de los Profesores: LOZANO CUTANDA, Blanca.; BOUZA ARIÑO, Omar, y GUERRERO MANSO, Carmen, en la presente obra.

superación de estos valores límite está, en este contexto, limitado por esta exigencia.

En 2014, la Comisión Europea incoó un procedimiento por incumplimiento contra Italia debido a que en una serie de zonas del territorio italiano se superaban sistemáticamente los valores contenidos en la Directiva sobre Calidad del Aire y fija las partículas PM10. Por esta razón la Sentencia de 10 de noviembre de 2020, del Tribunal de Justicia, estima el recurso. Además, como viniera a apuntar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de marzo de 2023 (cuestión prejudicial de interpretación), sobre las Directivas 2010/75/UE, de emisiones industriales (arts. 15.4 y 18); y, 2008/50/UE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (arts. 13 y 23), las excepciones puntuales concedidas en los permisos al cumplimiento de los valores límite de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles deben tener en cuenta las normas de calidad ambiental y no pueden concederse si en la zona se vulneran dichas normas.

Téngase en cuenta que, a nivel comunitario, y sólo durante el año 2022, se dictaron 11 Sentencias por el TJUE en la materia. De entre ellas destacaremos la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022⁶³, que aborda la resolución de la cuestión prejudicial planteada respecto de los artículos 3, punto 10, y 5, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos⁶⁴. La cuestión analizada se plantea el contexto de un litigio entre GSMB Invest GmbH & Co. KG y Auto Krainer GesmbH, relativo a una pretensión dirigida a obtener la anulación de un contrato de compraventa de un vehículo de motor equipado con un software que reduce la recirculación de los gases contaminantes del vehículo en función de la temperatura y la altitud detectadas. Sentencia en la que el Tribunal acaba resolviendo sobre la prohibición del uso de dispositivos de desactivación que reduzcan la eficacia de los sistemas de control de las emisiones. Es decir, no puede estar comprendido en la excepción del artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento núm. 715/2007.

Además, los incumplimientos de las disposiciones en materia de calidad del aire en Europa comienzan a ser frecuentes, hasta el

⁶³ ECLI: EU: C:2022: 570

⁶⁴ DO 2007, L 171, p. 1.

punto de encontrarnos con recursos por doble incumplimiento que tienen por objeto inducir a un Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento. Este es el caso reciente que describe la Sentencia del TJUE, Sala Tercera, S, 16 Mar. 2023 (asunto C-174/2021), sobre el incumplimiento de Bulgaria, en el que una vez interpuesto recurso por doble incumplimiento la Comisión no alegó válidamente el incumplimiento, por parte de Bulgaria, de la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de esa sentencia, y el Tribunal de Justicia deduce de ello la inadmisibilidad del recurso.

En España, la calidad del aire de las ciudades españolas, si bien en el período examinado no fue objeto de específica sanción económica, sí que motivó el asunto C-125/20, que dio lugar a la Sentencia de Tribunal de Justicia de la UE (Sala Sexta), de 22 de diciembre de 2022, por la que se resuelve el recurso contra el Reino de España por incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Era una resolución esperable, que conecta con jurisprudencia emanada en el ámbito nacional. En lo que respecta a la jurisprudencia española, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2020⁶⁵.

La Sentencia viene a examinar la competencia de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los planes y programas de mejora de la calidad del aire, para concluir que el régimen de elaboración de los planes de mejor de calidad del aire «no se establece de manera subordinada y jerárquica en razón del ámbito de la Administración Estatal, Autonómica y Local sino que cada administración está obligada por la norma a su elaboración en la medida que en al ámbito de sus competencias concurren las circunstancias, mediciones y valoraciones que imponen y hacen necesaria su adopción, de manera que la relación entre los distintos planes no se articula a través de un régimen jerárquico sino de los principios de cooperación y colaboración entre las Administraciones, como pone de manifiesto la exposición de motivos de la referida Ley 34/2007». En el mismo sentido puede verse además la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 410/21, de 23 de diciembre de 2021⁶⁶.

El supuesto examinado en la sentencia navarra incorpora el examen del recurso contencioso- administrativo, interpuesto por entidad ecologista contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud formulada al Gobierno de Navarra para que se adopte de manera urgente el Plan de Mejora de la calidad del aire

⁶⁵ Ponente, Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina, ECLI: ES: TS:2020:1950

⁶⁶ Ponente: Ilma. Sra. Da. Raquel H. Reyes Martínez,

para el ozono en la zona de la Ribera Navarra. Relevante es, además, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de junio de 2021, STC 125/21⁶⁷, que desestima la inconstitucionalidad de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña. La sentencia se refiere en cuestión a la impugnación presentada respecto de la ampliación del hecho imponible del impuesto a las estancias en embarcaciones de crucero turístico en puertos del territorio de la Comunidad Autónoma, la desestimación del recurso que confirma por tanto la constitucionalidad del impuesto, que se justifica como medida para disminuir el impacto medio ambiental de cruceros y su contaminación atmosférica.

En este contexto, otro caso de interés en el período examinado es el de Madrid Central. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó la inadmisión a trámite del recurso interpuesto por Ecologistas en Acción Madrid contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de julio de 2020, que estimó parcialmente el recurso del Grupo Popular en el Ayuntamiento de Madrid en relación con el caso de Madrid Central⁶⁸.

Finalmente, y respecto de la elaboración de los planes de Calidad del aire, destacan por orden cronológico, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 2 de julio de 2021⁶⁹, se impugna la desestimación por silencio del recurso de reposición formulado contra la Orden FYM/1131/2018, de 10 de octubre, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se concede, en los términos que en ella se indican, una nueva autorización ambiental a la fábrica de vehículos automóviles, ubicada en el término municipal de Valladolid, titularidad de Renault España, S. A. Recurso interpuesto por Ecologistas en acción que finalmente es desestimado, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de diciembre de 2022⁷⁰, que viene a exigir a la Comunidad Autónoma a que elabore, apruebe y publique, a la mayor brevedad, los Planes de Mejo-

⁶⁷ BOE de 7 de julio de 2021.

⁶⁸ La Sentencia en cuestión declara la Nulidad de pleno derecho del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión extraordinaria de fecha 5 de Octubre de 2018 respecto al punto núm. 2 de su orden del día, que establece la Propuesta de la Junta de Gobierno para aprobar la Ordenanza de Movilidad Sostenible y todo ello por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria # y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad.

⁶⁹ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Ramón Sastre Legido).

⁷⁰ Ponente José Daniel Sáenz Guerrero, resolución 446/2020.

ra de Calidad del Aire de doce de las catorce zonas en que se divide la Comunidad a los efectos de evaluar la calidad del aire: Área de Barcelona, Vallès-Baix Llobregat, Penedès-Garraf, Camp de Tarragona, Plana de Vic, Comarques de Girona, Empordà, Alt Llobregat, Pirineu Oriental, Prepirineu, Terres de Ponent y Terres de l'Ebre.

6. CONCLUSIONES

Son abundantes las disposiciones que se han aprobado en el bienio 2020-2022, en materia de calidad del aire. De un lado, se ha producido una progresiva implementación de medidas contenidas en los planes, que atendiendo de forma conjunta al cambio climático o a aspectos sectoriales, se han ocupado de la cuestión. Como segundo factor, el impacto de la pandemia y la atención a las medidas para mejorar el aire interior en las edificaciones, así como el binomio calidad del aire-salud humana, ha motivado ajustes en las directrices de la OMS, haciéndose una vez más patente la estrecha relación entre ambos. El tercer factor que ha hecho posible esta profusión normativa y jurisprudencial, lo integra la existencia de medidas vinculadas a la movilidad sostenible, que abundando en la detección de las zonas de bajas emisiones han supuesto un avance significativo en la política de mejora en la calidad del aire en nuestras ciudades, al apostar no sólo por la movilidad sostenible, sino por la reducción del tráfico motorizado y el giro hacia energías renovables.

Si en el 2021, toda la población española respiró aire contaminado, a final de 2022, la toma de conciencia de la emergencia climática va a forzar cambios en sectores conexos cuyos efectos esperamos puedan verse en los próximos años. A este respecto la propuesta de directiva relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa, dibuja la senda de una decidida atención a la mejora de la calidad del aire en todos los países de la unión. Senda en la que cada vez resulta más precisa la implementación de planes de calidad del aire, y la coordinación interadministrativa para que estos alcancen su fin.

7 BIBLIOGRAFÍA

- CEBALLOS, M. A. (Coord.), *La Calidad del aire en el Estado Español durante 2020, Ecologistas en acción*.2021
- CGAT, «Estudio sobre la calidad del aire en el interior de las viviendas» 2022. (consultado on line el 15 de abril de 2023).

- DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime: «La protección de la Calidad del aire en un contexto de lucha contra el cambio climático ante los tribunales de Justicia», *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. 11, núm. 2, 2020,
- ESPAÑA PÉREZ, Alberto: *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*, Aranzadi, 2022.
- FERNÁNDEZ ESPINAR, L. C. «La superación de valores límite y la gestión de la calidad del aire en el centro de la acción climática y la responsabilidad de los poderes públicos en la protección de la salud: los principios jurídicos de eficacia y proporcionalidad en la aplicación de la directiva 2008/50», en *Actualidad Jurídica Ambiental*.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, ML: *Estrategia para la Neutralidad Carbónica*. Junta de Andalucía, 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, Ministerio de «La ventilación como medida preventiva frente al Coronavirus SARS-COV-2», 2021.
- LÓPEZ RAMÓN, F: «Los refugiados climáticos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 68, 8 de mayo de 2017.

