



Algunos problemas producidos por
la contaminación atmosférica



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



**Algunos problemas producidos por
la contaminación atmosférica**

**Separata del volumen II del
Informe anual 2018**

Madrid, 2019

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

Regulación	8
Delimitación de competencias	11
Control ambiental	13
Mediciones de la contaminación	16
Información al ciudadano	17
Contaminación por olores	18
Conclusiones.....	22

ALGUNOS PROBLEMAS PRODUCIDOS POR LA CONTAMINACION ATMOSFÉRICA

La contaminación atmosférica es una de las cuestiones de mayor relevancia en el momento presente, tanto por sus efectos sobre el medio ambiente como por sus efectos sobre la salud humana. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado; y siete millones de personas mueren cada año por la contaminación del aire ambiente y doméstico.

En cuanto al origen de la contaminación, hace tiempo ya que las principales fuentes contaminantes están perfectamente identificadas, y se relacionan, de una manera o de otra, con el extraordinario aumento de la actividad económica que se ha desarrollado en Europa en general y en nuestro país en particular, en las últimas décadas. El tráfico rodado, la producción y distribución de energía, la agricultura, las calefacciones domésticas, los procesos industriales y el uso industrial de la energía, y los residuos, han sido identificados como los principales causantes de la contaminación atmosférica, de acuerdo con la Agencia Europea de Medio Ambiente. Los datos del Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Atmosféricos del Ministerio para la Transición Ecológica también se refieren a estas fuentes como los principales contaminantes.

De acuerdo con la OMS, las políticas y las inversiones de apoyo a medios de transporte menos contaminantes, viviendas energéticamente eficientes, generación de electricidad y mejor gestión de residuos industriales y municipales permitirían reducir importantes fuentes de contaminación del aire en las ciudades.

La lucha contra la contaminación atmosférica ha de contemplarse desde una perspectiva más amplia y de mayor envergadura: la lucha contra el cambio climático y la evolución hacia un modelo energético sostenible. La relación entre la contaminación atmosférica, el calentamiento global y el cambio climático se ha puesto de manifiesto desde el sector científico en repetidas ocasiones, y los poderes públicos no pueden permanecer ajenos a los llamamientos, cada vez más insistentes, de la comunidad científica para modificar el modelo energético actual, basado en la primacía casi absoluta de los combustibles fósiles. Es necesario evolucionar hacia un modelo basado en otras formas de generación de energía más sostenibles, como la energía solar o la eólica. Un modelo que no implique como consecuencia inevitable el deterioro de nuestra atmósfera.

Como se ha dicho, las autoridades científicas no dejan de alertar sobre la importancia de esta cuestión. En noviembre de 2017, un grupo de quince mil científicos de ciento ochenta y cuatro países publicaron en la revista *BioScience* la «Advertencia de los científicos del mundo a la Humanidad: segundo aviso», en el que alertaban de la necesidad de actuar de forma inmediata para salvaguardar la biosfera, ante hechos como el calentamiento global o el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero.

También objeto de atención en la Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en París en el año 2015, en la cual los gobiernos acordaron, entre otras cosas, el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C sobre los niveles preindustriales, y limitar el aumento a 1,5 °C, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático. En esa misma cumbre se encargó al Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas (conocido por las siglas en inglés IPPC) el informe titulado *Calentamiento global de 1.5 °C*, un informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 °C sobre los niveles preindustriales y las vías de emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial, en el contexto del fortalecimiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza. La reciente Conferencia Mundial del Clima celebrada en Katowice (Polonia), en diciembre de 2018, ha vuelto a poner sobre la mesa la acuciante necesidad de actuar en relación con el cambio climático y el calentamiento global de nuestro planeta, en consonancia con las conclusiones del mencionado informe.

En el contexto europeo, se ha demostrado que la contaminación del aire reduce la esperanza media de vida de dos a veinticuatro meses, dependiendo de los niveles de contaminación.

De acuerdo con el último informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre Calidad del Aire en Europa, el impacto en la salud atribuible a la exposición a la contaminación atmosférica indica que las concentraciones de partículas PM_{2,5} en el año 2015, último sobre el que se tienen datos, fueron responsables de 422.000 muertes prematuras en toda Europa, de las cuales 391.000 ocurrieron en la Europa de los 28. Las exposiciones a NO₂ (dióxido de nitrógeno) y O₃ (ozono troposférico) causaron 76.000 y 16.400 muertes prematuras en ese mismo territorio, respectivamente. En el caso de España, las cifras son de 27.900 muertes prematuras por PM_{2,5}, 8.900 por NO₂ y 1.800 por O₃.

Las autoridades comunitarias han tomado cartas en el asunto. Nueve países miembros de la Unión Europea han sido demandados por la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento de la normativa sobre calidad del aire. España ha

conseguido eludir la demanda gracias a la presentación del Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019.

En el caso concreto de España, de acuerdo con el Informe sobre *Evaluación de la Calidad del Aire en España en el año 2017*, presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica recientemente, se ha incrementado el número de zonas de calidad del aire que superan los valores legislados para NO₂ y PM₁₀ respecto del año anterior. Este mismo informe contiene un apartado final sobre la incidencia de la calidad del aire en la salud, en el cual se indica que se espera tener en ediciones futuras de este documento datos concretos para la población del Estado español. Esta institución considera esta cuestión de gran importancia, por lo que a lo largo del año 2019 se iniciará una actuación de oficio sobre calidad del aire y salud, con las administraciones implicadas.

Hay que recordar que los españoles son la población más preocupada por el calentamiento global de todo el mundo, según se desprende de la última encuesta de Ipsos Global Advisor, llevada a cabo en 28 países del mundo, con motivo de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, el 5 de junio.

Así, casi uno de cada dos españoles (45 %) señala el calentamiento global como el mayor problema medioambiental a nivel mundial, dato que sitúa a los españoles en la primera posición del ranking mundial, seguidos por franceses (40 %), peruanos (39 %), canadienses (37 %) y chilenos (37 %), y por encima de otras poblaciones europeas como alemanes (36 %), británicos (29 %) o italianos (28 %).

Los otros dos mayores problemas medioambientales para los españoles, además del calentamiento global, son la contaminación del aire, señalado por el 35 % de la población, y la gestión de residuos, indicado por el 30 % de los encuestados.

Paradójicamente, el número de quejas que recibe esta institución en esta materia no es excesivamente elevado, especialmente en comparación con otros problemas ambientales, como la contaminación acústica. Esto demuestra la relativamente escasa conciencia de la población sobre la gravedad del problema, o al menos sobre el papel que deben jugar las administraciones públicas en la lucha contra la contaminación atmosférica. Las medidas no siempre son bien entendidas o suficientemente explicadas a la población. Debe hacerse un esfuerzo desde todas las instituciones para invertir esta situación.

El Defensor del Pueblo ha actuado en distintas cuestiones relacionadas con este tema, como pueda ser la contaminación atmosférica generada por el tráfico rodado en grandes ciudades, la contaminación industrial en determinadas zonas de España, y la contaminación generada por las actividades industriales portuarias, esencialmente el almacenamiento de graneles al aire libre.

Las actuaciones llevadas a cabo permiten poner de manifiesto una serie de cuestiones sobre esta materia que es importante resaltar, y de las que se da cuenta a continuación, exponiendo casos concretos, para concluir formulando unas reflexiones generales.

Regulación

Aunque es la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera del año 2007 la norma fundamental sobre esta cuestión, esta es una norma general, que debe completarse con multitud de normas sobre contaminación atmosférica, específicas según se trate de una u otra actividad. En este sentido, las referencias a la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, sobre los distintos tipos de actividades industriales, o sobre los distintos tipos de transporte, ya sea por carretera, ferroviario, aéreo o marítimo, por poner solo unos ejemplos, son obligadas. La legislación atmosférica no es un corpus sistemático y completo que se desarrolla en función de la normativa comunitaria. En opinión de esta institución, esta circunstancia es un obstáculo para combatir adecuadamente la contaminación a escala regional y local, atendiendo a las circunstancias y problemas específicos de cada Administración, ya que esta dispersión provoca múltiples problemas competenciales, como más adelante se verá.

Otro aspecto importante que hay que poner de manifiesto es el retraso en la implantación de instrumentos de control respecto de las actividades potencialmente contaminadoras. Así, la Ley de Calidad del Aire no establecía un plazo para que las instalaciones existentes a su entrada en vigor dispusieran de la autorización de emisiones a la atmósfera, dejando a las comunidades autónomas que lo establecieran como consideraran oportuno. Sin embargo, no será hasta la aprobación del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, cuando se establezca un plazo concreto para todo el territorio nacional, que se fija en cuatro años a partir de la entrada en vigor de dicho real decreto, como máximo. Este plazo terminó en enero de 2015. Sin embargo, a fecha de hoy, cuatro años después, muchas actividades que en principio deberían contar con la autorización correspondiente de emisiones a la atmósfera, carecen de ella.

En este sentido, se han emitido las consideraciones que se exponen a continuación, en el marco de una queja de oficio por esta cuestión, iniciada con la Comunidad de Madrid. Sin perjuicio de que no es posible afirmar que se trate de una situación generalizada en todas las comunidades autónomas, se considera procedente incluirlas, ya que muestran varios aspectos importantes respecto del tema que nos ocupa.

- 1ª. Existe un grave retraso en el cumplimiento de la Ley 34/2007 de calidad del aire y de protección de la atmósfera en la Comunidad de Madrid, en relación con la autorización de emisiones de la que deben disponer las instalaciones potencialmente contaminadoras. Ese retraso se debe en gran parte a que la Administración no ha puesto en marcha los todos los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para que estas instalaciones se adapten a las previsiones legales, incluido el dotar de los medios personales y materiales precisos a los órganos responsables de la tramitación de los procedimientos.
- 2ª. El número de instalaciones en funcionamiento que carecen de autorización de emisiones a la atmósfera, 151, es considerablemente alto teniendo en cuenta que la obligación de los titulares de contar con dicha autorización se estableció en 2007 y, por tanto, pudieron presentar su solicitud de autorización desde esa fecha. La Comunidad de Madrid no estableció un plazo máximo para que las instalaciones se adaptaran a la normativa y fue, de nuevo, una norma estatal la que estableció un plazo máximo de adaptación que finalizó en 2015. Han transcurrido tres años sin que la situación se haya regularizado aún.
- 3ª. El hecho de que existan instalaciones en funcionamiento sin autorización no supone, por sí solo, que emitan por encima de lo que le corresponde, pero la Administración no ha remitido información que permita concluir que todas las instalaciones que carecen de autorización desarrollan su actividad de forma compatible con la protección del medio ambiente, es decir, que están adecuadamente controladas en tanto se finaliza la tramitación de la autorización. La campaña de inspección que se acomete anualmente no afecta a todas las instalaciones ni se realiza todos los años sobre las mismas instalaciones, lo cual no parece posible con los medios existentes.

Además, la falta de autorización obstaculiza el ejercicio de la potestad sancionadora de la que dispone la Administración para castigar la desobediencia a la ley y disuadir de que las instalaciones incurran en futuros incumplimientos. La Consejería de Medio Ambiente se ha mostrado reacia a sancionar a las instalaciones que funcionan sin autorización en los casos en los que los titulares de las instalaciones han presentado la solicitud pero la consejería aún no la ha otorgado. Sin embargo, solicitar la autorización no equivale a disponer de ella y la ley no habilita el funcionamiento de las instalaciones sin que se haya otorgado la autorización. Si bien no puede desconocerse en este caso la responsabilidad de la Administración por no haber resuelto el procedimiento de autorización en el plazo de nueve meses que prevé la ley, tampoco puede ignorarse que

si la Administración no dicta resolución, la solicitud debe entenderse desestimada (artículo 13.2).

No pasan inadvertidos los perjuicios que para la actividad económica podrían derivarse de una aplicación estricta de las previsiones legales en materia de protección de la atmósfera, por ejemplo, ordenando la suspensión de la actividad de las instalaciones que funcionan sin autorización. Pero debe destacarse que este conflicto no se habría planteado si la Administración hubiera actuado con mayor diligencia desde la aprobación de la Ley 34/2007. Ha sido la falta de iniciativa y de actividad de la Administración la que obliga ahora a «tener que elegir» entre no perjudicar la actividad económica o proteger adecuadamente el medio ambiente y la salud de los ciudadanos con los niveles que exigen las leyes.

La ausencia de autorización dificulta también que la Administración ponga en marcha los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para exigir a los titulares el cumplimiento forzoso de sus obligaciones. La Consejería de Medio Ambiente tampoco ha informado sobre la posible aplicación de medidas provisionales a los titulares de las instalaciones cuyas autorizaciones se encuentran en trámite que fueran precisas para reducir la contaminación.

Al hilo de estas consideraciones, llama la atención el hecho de que no todas las comunidades autónomas han aprobado instrumentos para luchar contra la contaminación atmosférica, llámense estos 'planes', 'programas' o 'directrices', a pesar de que se trata de una obligación legal. Es imprescindible contar con instrumentos planificadores, ya que la contaminación atmosférica es una cuestión transversal que exige la adopción de medidas en múltiples campos de la actividad humana, la intervención de múltiples actores y, lo que resulta imprescindible, una coordinación eficaz que permita a las diferentes administraciones, en distintos niveles, adoptar las medidas que resulten necesarias.

También es necesario poner de manifiesto un cierto desconocimiento existente sobre la naturaleza de los planes de calidad del aire, que en algunas ocasiones son calificados, incluso por las propias administraciones autoras del plan, como instrumentos meramente indicativos sin carácter vinculante, cuando la propia legislación de calidad del aire establece claramente la obligatoriedad de su contenido. Esta circunstancia ha tenido que ser puesta de manifiesto por esta institución en alguna ocasión, y muestra no solo la falta de conocimiento, sino lo que aún es más grave, la escasa voluntad de la Administración de hacer cumplir los condicionantes del plan, ejerciendo la potestad sancionadora si es preciso.

Delimitación de competencias

En muchas ocasiones puede existir cierta ambigüedad a la hora de atribuir las competencias entre las autoridades ambientales y las centradas en materia de industria. Así, en una queja tramitada a instancias de la defensora del pueblo europeo, relativa a la aplicación en España del Reglamento 1005/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, y del Reglamento 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 842/2006. En el caso de España, las medidas de ejecución de ambos reglamentos se contemplan en el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados.

Todo ello se contempla en parte en la legislación sobre industria y en parte en la legislación sobre medio ambiente. Por eso el régimen sancionador al que se refiere el Real Decreto 115/2017 se contiene en la Ley de Industria y en la legislación ambiental (la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación).

Además de lo anterior, también son de aplicación, en lo que se refiere al ámbito industrial, determinados reglamentos de seguridad industrial, y el reglamento de emisiones industriales en lo que atañe al medio ambiente.

Hay que decir que en este juego de competencias industria/medio ambiente, es el aspecto ambiental el que prima, como lo demuestra el hecho de que la habilitación competencial esgrimida por el Estado, respecto al Real Decreto 115/2017, es el artículo 149.1.23 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la normativa básica en materia de medio ambiente.

También parece demostrarlo el hecho de que en la reunión de seguimiento del Real Decreto 115/2017 se acordara por el Estado y las comunidades autónomas que serían las consejerías competentes en materia de medio ambiente quienes asumirían el control de las obligaciones que dimanarían de esta legislación. Aunque el mero hecho de que esta cuestión se plantease ya indica cierta ambigüedad.

El modelo autonómico español implica que cada comunidad autónoma lo pueda contemplar de forma distinta. Así, aunque en líneas generales las competencias se reparten entre los órganos competentes en materia de industria y de medio ambiente, en algunas comunidades también tienen competencias las autoridades sanitarias y

educativas. Además hay que resaltar el hecho de que en algunas comunidades autónomas las competencias en materia de emisiones industriales a la atmósfera se ejercen por los órganos competentes en materia de industria y en otras por los competentes en materia de medio ambiente. Circunstancia esta que tiene sus consecuencias, por cuanto que, así como todas las comunidades autónomas disponen de planes de inspección ambientales, no todas disponen de planes de inspección industrial o instrumentos parecidos. Esto no significa que no se lleve a cabo una actividad inspectora, pero desde luego no se realiza con la sistematicidad con la que se llevan a cabo en el caso de los controles ambientales.

También hay que incidir en el hecho de que en la mayoría de los planes de inspección ambiental no se hace una referencia expresa al Real Decreto 115/2017, lo que no significa que no se lleven a cabo los controles preceptivos. Hay que resaltar que, en algunos casos, los planes de inspección ambientales lo son de las industrias IPPC, esto es, aquellas que cuentan con autorización ambiental integrada, y no del resto. Lo cual significa que las inspecciones de aquellas industrias que cuentan con autorización de emisiones a la atmósfera, pero no necesitan autorización ambiental integrada, se llevan a cabo de forma diferenciada.

Resumiendo, el control establecido en la legislación se ejerce respecto de lo siguiente:

1. Las instalaciones con actividades potencialmente contaminadoras que lleven a cabo las actividades relacionadas en el anexo VIII del Real Decreto:
 - Procesos industriales sin combustión: halocarburos y hexafluoruro de azufre
 - Tratamiento y eliminación de residuos: incineración de residuos
 - Otros tratamientos de residuos: valorización no energética
2. Los distribuidores de gases fluorados y de equipos y productos
3. El personal que realice actividades de instalación, mantenimiento, manipulación o desmontaje
4. Empresas comercializadoras, instaladoras y mantenedoras de equipos
5. Centros formativos y evaluadores.

Sin perjuicio de la distribución de competencias en cada comunidad autónoma, a efectos de otorgamiento de las autorizaciones de emisiones contaminantes a la atmósfera, ya sea sometidas exclusivamente a la Ley 34/2007, ya sea a la legislación en

materia de control integrado de la contaminación, lo cierto es que el apartado 1 se controla esencialmente por las autoridades ambientales, y el resto de apartados por las autoridades en materia de industria.

Todo lo expuesto con anterioridad da una idea de la complejidad, y de cómo la distribución de la competencia material incide en la ejecución de los distintos controles a que deben someterse las actividades industriales con incidencia ambiental, que son la inmensa mayoría.

Control ambiental

Es importante el uso que hacen las administraciones públicas de los distintos instrumentos de control ambiental que existen para prevenir la contaminación, ya sea a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o de una Autorización Ambiental Integrada (AAI). En uno y otro caso el método utilizado es el establecimiento de valores límite de contaminación. De forma habitual, se utilizan estos valores como parámetros de actuación de una forma excesivamente rígida, de tal manera que si dichos valores no se alcanzan, o no se sobrepasan, según los casos, la Administración no considera necesario actuar, incluso aunque se produzcan molestias fácilmente constatables o la cercanía a dichos valores haga aconsejable la actuación de los poderes públicos. Una reflexión obligada en este punto es que la flexibilidad del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se ha perdido, siendo sustituida por un control excesivamente formal y apegado a la letra de la ley, que termina en muchas ocasiones desvirtuado de su verdadera naturaleza, en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Es el caso de las autorizaciones ambientales integradas (AAI), que contienen en sus condicionados referencias a valores límite que las administraciones, en muchas ocasiones, interpretan como una patente de corso a los titulares de las autorizaciones en cuestión, para que actúen a su conveniencia, siempre que dichos límites no se traspasen, aunque ello no siempre responda a las mejores técnicas disponibles. En algunos casos no existen estos valores límite para determinados contaminantes, lo que hace su control mucho más complejo, cuando no sumamente difícil.

Aunque no sea el caso de las industrias más contaminantes, hay que poner de manifiesto la necesidad de establecer un mayor control de las actividades económicas, en muchos casos sometidas únicamente a declaración responsable en lugar de al método tradicional de control previo mediante el otorgamiento de licencia. El tránsito del sistema de autorizaciones previas para el ejercicio de actividades al sistema de declaración responsable debería haber sido acompañado de un importante incremento de la actividad inspectora de las administraciones, que deberían dotarse de los medios

humanos y materiales necesarios. No ha sido así, y las consecuencias son una insuficiencia de los medios de control e inspección de las actividades y, en el caso que nos ocupa, del control del cumplimiento de las emisiones. En este punto debe hacerse cierta crítica de las técnicas de autocontrol utilizadas por las empresas, señaladamente en los procesos industriales. Y ello por la necesidad de contrastar de manera objetiva los resultados de estos controles por parte de un agente externo que les de fiabilidad. En ocasiones, la Administración se limita a recibir la información sobre el seguimiento que remite el titular de las autorizaciones, sin contrastarla o sin realizar labor alguna de verificación. O simplemente haciendo una verificación formal.

Todo lo anterior viene a desembocar, en muchos casos, en problemas de falta de coordinación entre administraciones públicas a la hora del ejercicio de las competencias en esta materia, al no estar claro en algunas ocasiones cuál es la Administración competente para actuar, o en qué sentido, sobre todo si se trata de actividades en las que concurren competencias de dos o incluso más administraciones, como pueda ser el caso de las actividades industriales en dominio público portuario. Y ello tanto en el caso de las competencias de autorización del ejercicio de actividades como en el de la potestad sancionadora. Es destacable, como se ha mencionado, el caso de las actividades portuarias, especialmente en lo que se refiere a la acumulación de graneles al aire libre en el dominio público portuario. En estos supuestos, la discrepancia de pareceres entre la autoridad portuaria y la comunidad autónoma produce una falta de control efectivo respecto de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Respecto a la intervención de los entes locales en este campo en concreto, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye en su artículo 25 a los ayuntamientos como competencia propia la protección contra la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. A su vez, la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, establece en su artículo 5.3 que corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia.

Este artículo es mencionado en varias ocasiones a lo largo de la ley respecto a las competencias de las administraciones autonómicas y locales, en relación con diversas cuestiones de importancia, como la evaluación de la calidad del aire, el control e inspección en esta materia o el establecimiento de estaciones de medida u otros sistemas de evaluación de la calidad del aire, lo que implica que, al menos en estas cuestiones, habrá que estar a lo dispuesto en la legislación autonómica, si es que existe,

para determinar cuál es exactamente la competencia de los ayuntamientos en esta cuestión.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, atribuye a los ayuntamientos las responsabilidades mínimas en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios sobre contaminación atmosférica, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas. Es importante hacer notar que la intervención de las autoridades sanitarias es escasa, al menos en lo que a la planificación se refiere, siendo los órganos con competencias ambientales los principales protagonistas.

Esta ambigüedad se advierte también en la regulación contenida en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Seguramente por esta razón, la redacción del real decreto contiene reiteradamente la expresión «las administraciones competentes», sin aclarar cuáles son.

La consecuencia de esta situación es que en muchas comunidades autónomas son las autoridades autonómicas quienes realizan la planificación en esta materia (si bien con la participación municipal), quienes llevan a cabo las mediciones y, finalmente, quienes actúan para reducir los niveles de contaminación, si bien los ayuntamientos actúan contra la contaminación atmosférica en su municipio, aunque dependiendo esa actuación de la sensibilidad que tenga el consistorio correspondiente.

No existe una actuación municipal homogénea de los ayuntamientos en cuanto a la lucha contra la contaminación atmosférica, circunstancia esta lógica, ya que las actuaciones que pueda acometer el ayuntamiento dependen en gran medida de sus circunstancias específicas (población, orografía, intensidad del tráfico, actividad industrial en el municipio, etcétera).

Es necesario igualmente apuntar un problema que en algunas poblaciones es de una importancia considerable, como pueda ser el caso de Gijón o Avilés, en Asturias, en las cuales existe un tejido industrial generador de altos niveles de contaminación, que es controlado por las autoridades autonómicas (fundamentalmente a través de las autorizaciones ambientales integradas o de las autorizaciones de emisiones a la atmósfera), pero que tiene una gran repercusión a nivel local. Sin que en este caso los ayuntamientos tengan grandes posibilidades de intervención, más allá del control de las licencias municipales, y de instar a las autoridades autonómicas al ejercicio de sus competencias.

La siempre complicada relación entre los entes locales y las comunidades autónomas se plantea con especial complejidad en las comunidades autónomas uniprovinciales, en las cuales, ante problemas de este tipo, que fácilmente afectan a varios municipios, se cuestiona hasta dónde llegan los límites de la autonomía local,

tanto en lo que respecta a las posibilidades de actuar que tienen los ayuntamientos como en lo que respecta a las obligaciones de la autoridad autonómica. Un caso particular de este tipo es el de la lucha contra la contaminación atmosférica producida por las quemadas agrícolas en varios municipios de la Región de Murcia. La queja, planteada en un principio únicamente respecto a la situación de un municipio en particular, derivó en una actuación ante el gobierno de la región, al constatar que se trataba de un problema que afectaba a varios municipios de esa región. A pesar de lo cual, el gobierno regional esgrimió en un principio que se trataba de una cuestión estrictamente municipal.

También resulta procedente detenerse en un aspecto concreto como es la medición de la contaminación atmosférica, especialmente de la contaminación difusa. Este tipo de cuestiones, de carácter aparentemente técnico, suscitan sin embargo una serie de interrogantes que procede poner de manifiesto para una mejor comprensión de la complejidad de esta materia.

Así, el Real Decreto 102/2011 regula los objetivos de calidad del aire para los distintos contaminantes (dióxido de azufre (SO₂), el dióxido de nitrógeno (NO₂), las partículas PM₁₀ y PM_{2,5}, el plomo (Pb), el benceno (C₆H₆), el monóxido de carbono (CO), el ozono troposférico (O₃), el arsénico (As), el cadmio (Cd), el níquel (Ni) y el benzo(a)pireno (B(a)P)).

Sin embargo, la valoración de los límites de estos contaminantes no es homogénea. Mientras que para el SO₂ se establecen valores límite horarios y diarios, para el NO₂ los valores límite son horarios y anuales; para las partículas PM₁₀ los valores límite son diarios y anuales, para las partículas PM_{2,5}, el plomo y el benceno los valores límite son exclusivamente anuales. Y para el monóxido de carbono y el ozono troposférico los valores se calculan en un promedio octohorario (cada ocho horas).

Esta falta de homogeneidad en la información es uno de los problemas principales que existen sobre este asunto, como ya se puso de manifiesto en el documento *La comunicación al público sobre contaminación atmosférica*, elaborado por el CIEMAT en el año 2014.

Mediciones de la contaminación

Es necesario incidir en el número de estaciones de medida. El Real Decreto 102/2011 establece los criterios para la determinación del número mínimo de puntos para la medición fija de las concentraciones de varias sustancias contaminantes en el aire ambiente. El anexo establece, en aquellas zonas y aglomeraciones donde la medición fija es la única fuente de información, el número mínimo de puntos de muestreo en el caso de fuentes difusas, basándose en un criterio poblacional.

El decreto se cumple sobradamente, si bien hay que poner de manifiesto que estas mediciones no son homogéneas en cuanto a los contaminantes medidos. Además, no todos los ayuntamientos miden los mismos contaminantes. E incluso hay diferencias dentro de los propios municipios, ya que en algunos de ellos no todas las estaciones miden los mismos contaminantes.

Respecto a la ubicación concreta de las estaciones de medida, el Real Decreto 102/2011 establece que las autoridades competentes responsables de la evaluación de la calidad del aire deberán documentar detalladamente, para cada una de las zonas y aglomeraciones, los procedimientos para la selección de los emplazamientos, así como registrar la información que justifique el diseño de la red y la elección de la ubicación de todos los puntos de medición. La documentación deberá incluir fotografías de la zona circundante de cada punto de medición con indicación de las coordenadas geográficas y mapas detallados. Si en una zona o aglomeración se utilizan métodos suplementarios, en la documentación deberán describirse esos métodos y se incluirá información sobre cómo se cumplen los criterios del real decreto. La documentación deberá actualizarse si resulta necesario y revisarse al menos cada cinco años para que los criterios de selección, el diseño de la red y la ubicación de los puntos de medición sigan siendo válidos y óptimos a lo largo del tiempo. La documentación deberá presentarse a la Comisión Europea, a más tardar a los tres meses de haber sido solicitada.

No se especifica en el real decreto cuál es el procedimiento para la selección de los emplazamientos al que se hace referencia en el párrafo anterior, si bien es cierto que se establecen los criterios para ello. Ha de hacerse notar que esto implica un alto grado de discrecionalidad en la actuación administrativa a la hora del diseño de la red de calidad del aire, cuya importancia es esencial para una adecuada política de lucha contra la contaminación atmosférica. En este sentido, si un particular quisiera cuestionar los emplazamientos elegidos por la Administración, debería poder acceder de forma sencilla a la documentación correspondiente.

Información al ciudadano

Por último, es necesario hacer unas consideraciones sobre la información a la ciudadanía. A este respecto, conviene citar el informe del CIEMAT sobre la comunicación al público sobre contaminación atmosférica citado anteriormente.

De dicho informe se extraen unas conclusiones que coinciden en buena parte con las consideraciones formuladas por esta institución que se exponen a continuación de forma concisa:

- El carácter técnico de la información y la necesidad de proporcionar a los ciudadanos tanto una información técnica rigurosa como una información divulgativa, accesible al mayor número posible de personas.
- La excesiva heterogeneidad de esta información (mediciones, tipos de umbrales, etcétera), así como la necesidad de una mayor información sobre el impacto en la salud de las personas.
- La escasa o nula información sobre posibles acciones de reducción de la contaminación que puedan llevar a cabo los ciudadanos, así como acciones de protección, especialmente dirigidas a los grupos más sensibles que puedan resultar afectados (niños, personas que hacen ejercicio al aire libre, enfermos, personas mayores, etcétera).
- Problemas relativos a los mecanismos de información: tanto en lo relativo a las alertas (en las que únicamente se informa a la población de la superación de límites, más que alentar a la adopción de medidas) como a los índices de calidad del aire, cuya heterogeneidad lleva a los autores del informe citado a abogar por un único índice uniforme en todo el territorio nacional, iniciativa que el Gobierno ha adoptado recientemente. Se encuentra en tramitación la orden ministerial por la que se aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire.

Contaminación por olores

Por último, es necesario referirse a un problema que, aunque puntual, tiene su trascendencia, es el relativo al de la contaminación por olores. El olor, o mejor dicho, el mal olor, el olor molesto, es, en opinión de esta institución, una forma de contaminación atmosférica, ya que no deja de ser una emisión a la atmósfera de sustancias, aunque sea en estado gaseoso, contaminantes de la atmósfera y, en muchas ocasiones, perjudiciales para la salud humana. El aspecto subjetivo de las molestias por olores hace este tema extremadamente complejo, y esta complejidad se acrecienta por el hecho de que no existe en España una regulación específica que contemple expresamente el tema de los olores como tal.

Las consideraciones siguientes se han emitido por esta institución con ocasión de una queja sobre los olores provenientes del Parque Tecnológico de Valdemingómez, en Madrid.

La cuestión más importante es la relativa a la falta de una regulación específica en España sobre la contaminación odorífera o contaminación por olores. Es cierto, como afirma el ayuntamiento, que no existe, a nivel europeo, ni nacional en España, una

regulación específica sobre esta cuestión. No existe una definición legal de lo que se considere contaminación por olores, ni una regulación por la cual se establezcan derechos y obligaciones, límites, etcétera. Sin embargo, y esto ya se ha puesto de manifiesto a ese ayuntamiento en varias ocasiones, el hecho de que no exista una regulación específica no significa que este tipo de cuestiones no puedan englobarse en otro tipo de categorías.

En este sentido, esta institución considera, junto con parte de la doctrina ambientalista, que los malos olores pueden considerarse una forma de contaminación atmosférica, y por lo tanto estarán sometidos a la regulación existente sobre este tipo de contaminación. De hecho, la Comunidad de Madrid ha considerado oportuno establecer condiciones sobre esta cuestión, en el marco de la regulación sobre prevención y control integrado de la contaminación, por lo que de hecho ha de entenderse que en el término «contaminación» caben también este tipo de manifestaciones. El que no exista una regulación específica sobre los olores como contaminantes no puede implicar que ante una situación en la que se producen de forma evidente molestias a terceros como consecuencia del funcionamiento de determinadas instalaciones las administraciones públicas no reaccionen. El que no exista esta regulación tampoco puede servir de justificación para imponer a los ciudadanos el sufrimiento de unas molestias que no tendrían que soportar si el funcionamiento de las instalaciones fuese el adecuado. El estudio olfatométrico realizado detectó una serie de aspectos en los cuales el funcionamiento de las plantas era mejorable, y la ejecución de las medidas que se proponen redundaría en una disminución de los olores.

Tampoco este hecho puede implicar, como pretende el ayuntamiento, que al no existir una definición legal no pueda exigirse a los operadores responsabilidad por las molestias que se producen, en el caso de demostrarse que no ha existido una correcta gestión de las instalaciones.

En este caso, además, el ayuntamiento va a acometer una importante inversión en las instalaciones de su titularidad para corregir los impactos por olores que se generan. Debe señalarse, no obstante, que el titular de las autorizaciones ambientales integradas está obligado a implantar y sufragar las medidas previstas en la autorización, de conformidad con la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación; y el concesionario del servicio debe implantar las medidas ambientales previstas, en su caso, en los pliegos y contratos que rigen la prestación del servicio, de conformidad con las normas sobre contratación pública.

Además, la Ley de calidad del aire y de protección de la atmósfera (artículo 7) establece las obligaciones de los operadores de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, entre las que se incluyen la de poner en conocimiento inmediato de la comunidad autónoma y adoptar, sin demora y sin necesidad de

requerimiento alguno, las medidas preventivas necesarias cuando exista una amenaza inminente de daño significativo por contaminación atmosférica procedente de la instalación del titular; y adoptar sin demora y sin necesidad de requerimiento alguno y poner en conocimiento inmediato de la comunidad autónoma competente, las medidas de evitación de nuevos daños cuando se haya causado una contaminación atmosférica en la instalación del titular que haya producido un daño para la seguridad o la salud de las personas y para el medio ambiente. Estas obligaciones se aplican también a los titulares de las AAI, tal y como se desprende de la disposición adicional segunda de la Ley de calidad del aire, que solo exige a los titulares de las AAI del cumplimiento de lo dispuesto en los casos de autorización y modificación sustancial de la actividad, pues en estos casos se aplica la legislación específica sobre autorizaciones ambientales integradas.

En todo caso, el principio de que quien contamina paga (192.5 TFUE y 4 de la Ley de calidad del aire) exigiría un justo reparto de los costes de implantación de las medidas correctoras entre el titular de la instalación y el explotador del servicio, lo cual podría acometerse, de resultar insuficientes las medidas previstas en las AAI que otorga la comunidad autónoma y en los contratos suscritos por el ayuntamiento, mediante la revisión de estos instrumentos.

El hecho de que los pliegos reguladores de los contratos no establezcan nada sobre esta cuestión, no puede eximir a los explotadores de la responsabilidad que estos puedan tener como consecuencia del ejercicio de su actividad, si esta es ejercida de forma incorrecta, y de modo que los ciudadanos soporten unas molestias mayores a las que obliga una prestación eficaz del servicio público, en opinión de esta institución. No obstante, no parece ser esta la opinión municipal al respecto.

Debe insistirse en la importancia del hecho de que las autorizaciones ambientales integradas de las plantas contengan un apartado de contaminación por olores, con referencia a un plan de minimización de olores. En lo que aquí nos ocupa, por lo tanto, la cuestión de los olores se enmarca dentro de la legislación de prevención y control integrado de la contaminación, como ya se ha mencionado. Y es en este marco donde debe ser tratada, como así se ha decidido por las autoridades competentes de la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, no es totalmente cierto que no exista en absoluto una regulación al respecto, desde el momento en que la legislación sobre control integrado de la contaminación contempla la posibilidad de imponer límites a la emisión de olores, al menos de las actividades sometidas a ella.

Tampoco puede compartirse totalmente la afirmación municipal de que de los instrumentos de control existentes no se deduce que la obligación de sufragar la

implantación de las medidas definidas y diseñadas por el ayuntamiento destinadas a minimizar olores deba recaer sobre los concesionarios de las plantas, ya que (según el ayuntamiento), «no consta así en ninguna de las AAI». Las autorizaciones sí contemplan la obligación de adoptar estas medidas. No obstante, es cierto que la redacción literal de los apartados relativos a los controles de olores de dichas autorizaciones es ambigua.

Por último, es necesario realizar una reflexión acerca de quién debe asumir los costes causados por las medidas de minimización de los olores producidos por la actividad. La postura del ayuntamiento en este punto es clara: no considera que se trate de una obligación exigible a los operadores de las plantas en cuestión. La razón fundamental para ello es que estas obligaciones no se contemplan en los correspondientes pliegos que rigen los respectivos contratos.

Ya se ha apuntado antes que el hecho de que en los pliegos no se establezca ninguna previsión para este tipo de casos no empece, en su caso, la exigencia de responsabilidad, a juicio de esta institución. Ya que esta viene determinada directamente por la ley (en la regulación actual, hay que hacer referencia al artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014). Si bien es cierto que este tipo de responsabilidad se contempla en la ley ante la existencia de perjuicios cuantificables, medibles económicamente. Lo cual no es exactamente el caso que nos ocupa, ya que los particulares afectados no se quejan de daños patrimoniales.

Sin embargo, sí hay un componente patrimonial en todo esto, cual es el del coste de las medidas que sea necesario adoptar de acuerdo con los planes de minimización de olores. Y es precisamente a la pregunta de a quién corresponde asumir este coste a la que se trata de dar respuesta.

Cabría distinguir en este supuesto dos alternativas: a) que los malos olores traigan causa de fallos estructurales en el diseño y/o la construcción de las instalaciones, y b) que los malos olores traigan causa, exclusivamente, de una gestión incorrecta de las instalaciones en cuestión. Parece claro que, de estar en el segundo caso, la responsabilidad correría a cargo del gestor de las instalaciones, esto es, del explotador. Mientras que si nos encontramos ante el primero de los supuestos, podría existir, al menos, una responsabilidad compartida entre el titular de las instalaciones y su explotador.

Los estudios olfatométricos no entran en este detalle, sino que son un diagnóstico de la situación actual, a salvo de que el ayuntamiento pueda matizar esta cuestión.

A juicio de esta institución, sobre este aspecto también ha de tenerse en cuenta el hecho de que estas obligaciones vienen impuestas como condición en las autorizaciones

ambientales integradas de las plantas, cuyos titulares son los explotadores, quienes por lo tanto son los obligados a asumir su coste, en principio. Siempre a juicio de esta institución, y a salvo de que la información que proporcionen la Comunidad de Madrid y el ayuntamiento contribuya a una aclaración. No obstante, el tema es complejo, al encuadrarse dentro de la relación contractual entre los operadores y la Administración.

Conclusiones

1. No existe una regulación sobre contaminación atmosférica sistemática y completa, siendo necesario acudir a normas muy diversas reguladoras de las distintas actividades económicas que pueden producir este tipo de contaminación, aunque la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera sea el marco general sobre este tema en el Estado español.
2. La aplicación de la ley ha generado y genera problemas de competencia a distintos niveles, así:
 - a) respecto a si la competencia es estrictamente ambiental o, en lo relativo específicamente a las actividades industriales, los órganos competentes en materia de industria pueden ejercer las potestades públicas correspondientes de control;
 - b) respecto a las distintas atribuciones de las administraciones implicadas en el caso de competencias concurrentes;
 - c) respecto a la determinación y el alcance de las competencias de los entes locales.
3. Los instrumentos de control ambiental, como la Declaración de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Integrada, no siempre se utilizan de la forma más eficaz. En muchas ocasiones, el establecimiento de valores límite se contempla desde una perspectiva excesivamente formal, como una habilitación al titular de la autorización para actuar de la forma que considere oportuno, siempre que dichos límites no se sobrepasen, aunque ello implique causar molestias a los ciudadanos o no se utilicen las mejores técnicas disponibles.
4. Aunque se ha avanzado respecto a la homogeneidad en la medición de sustancias contaminantes, aún es necesario una reducción importante de la discrecionalidad administrativa, especialmente en lo que respecta a la ubicación de las estaciones de medida.

5. La información a la población es uno de los aspectos en los que es necesario hacer un mayor esfuerzo, tanto para proporcionar a la población una información fácilmente comprensible, pero con rigor técnico, como para indicar a los ciudadanos posibles actuaciones por su parte.
6. En lo que respecta al tema de los olores, sería aconsejable contemplar la contaminación por olores en el marco de la legislación de contaminación atmosférica. No obstante, el que no exista una regulación específica no implica que no deba considerarse el mal olor como contaminación atmosférica.



www.defensordelpueblo.es