

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064878

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 830/2020, de 22 de junio de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 2190/2019

SUMARIO:**Medio ambiente. Calidad del aire. Planes de protección atmosférica.**

El Tribunal Supremo interpreta la Ley de calidad del aire, de 2017, y el Real Decreto relativo de calidad del aire, de 2011, destacando que dichas normas regulan de manera separada y autónoma los supuestos y circunstancias en las que el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deben adoptar los correspondientes planes, y pone de manifiesto que el régimen de elaboración de los planes en cuestión no se establece de manera subordinada y jerárquica, en razón del ámbito de la Administración estatal, autonómica y local sino que cada una de las Administraciones viene obligada por la norma a su elaboración, en la medida que en el ámbito de sus competencias concurren las circunstancias, mediciones y valoraciones que imponen y hacen necesaria su adopción. 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.

Por tanto, la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades Autónomas no está vinculada a la previa elaboración por el Estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia. En concreto, las CCAA, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán como mínimo los planes de mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos o planes de acción a corto plazo en los que se determinen medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad.

PRECEPTOS:

Ley 34/2007, (calidad del aire y protección de la atmósfera), arts. 5, 10.1 y 16.3.

Real Decreto 102/2011 (mejora de la calidad del aire), art. 3. c), 10 y 24.5.

Constitución española, arts. 45 y 149.1.23.ª.

PONENTE:*Don Octavio Juan Herrero Pina.*

Magistrados:

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

Don ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 830/2020

Fecha de sentencia: 22/06/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2190/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 2190/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 830/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 22 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2190/2019, interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la sentencia de 19 de octubre de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), estimatoria del recurso contencioso administrativo 672/2016 interpuesto por la «FEDERACIÓN DE

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN» contra la desestimación presunta del recurso de alzada deducido contra la desestimación por el Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León, Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de la solicitud presentada el 22 de enero de 2016, para que se adopten los Planes de mejora de calidad del aire previstos en el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre y en el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, para las zonas y aglomeraciones afectadas: Salamanca, Duero Norte, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Soria y Demanda, Sur y Este de Castilla y León y Valladolid. Ha sido parte recurrida ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN, representada por el procurador D. Santiago Montejano Argaña y defendida por la letrada D.ª María de los Angeles Gallego Mañueco.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La sentencia de 19 de octubre de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), estimatoria del recurso contencioso administrativo 672/2016, contiene el siguiente fallo:

«Que, rechazando las causas de inadmisibilidad del recurso alegadas por la Letrada de la Junta de Castilla y León, debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo seguido con el número 672/2016, interpuesto por la Procuradora Sra. Mazariegos Luermo en nombre y representación de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, anulamos las resoluciones recurridas y declaramos la obligación de la Administración Autonómica demandada de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire para las siguientes zonas: Salamanca, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Sur y Este de Castilla y León.

Y ello con expresa imposición de las costas causadas a la Administración demandada.»

Se impugna en la instancia la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto frente a la desestimación por el Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León (P.S. el Director General del Medio Natural) de la solicitud de 22 de enero de 2016, para que se adopten los Planes de Mejora de Calidad del Aire previstos en el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y en el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, para las zonas y aglomeraciones afectadas: Salamanca, Duero Norte, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Soria y Demanda, Sur y Este de Castilla y León y Valladolid.

La entidad recurrente, Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, pretende que se declare la obligación de la Junta de Castilla y León de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire para las referidas zonas, exponiendo, en primer lugar, los datos sobre incumplimientos de los valores objetivos para la protección de la salud humana y para la protección de la vegetación desde el año 2012, 2013, 2014 e incluso los datos de 2015, registrados en la Red de Control de la Calidad del Aire de la Junta de Castilla y León, obrantes en particular en el informe de fecha 10 de agosto de 2015, emitido por el Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en el que se especifican para cada anualidad las zonas que han superado los citados valores; y, en segundo lugar, alega el incumplimiento por parte de la Administración Autonómica de la legislación aplicable en cuanto le impone el deber de elaboración de los citados Planes.

La Sala de instancia, tras rechazar las causas de inadmisibilidad opuestas por la Administración demandada, examina los informes de 18 de febrero de 2016 y 10 de agosto de 2015, ambos del Jefe de Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, se recogen las zonas donde se han superado los valores objetivos relativos al ozono troposférico que vienen determinados en el apartado H del Anexo 1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire y señala, como normativa aplicable, el art. 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que dentro de la regulación referida a los Planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, en su punto 2º dispone que: «Las Comunidades Autónomas, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán como mínimo los siguientes planes y programas para la mejora de la

calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica: a) De mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos. En estos planes se identificarán las fuentes de emisión responsables de los objetivos de calidad, se fijarán objetivos cuantificados de reducción de niveles de contaminación para cumplir la legislación vigente, se indicarán las medidas o proyectos de mejora, calendario de aplicación, estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir y del plazo previsto para alcanzar los objetivos de calidad. Los planes también preverán procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y para su revisión. La revisión de estos planes deberá producirse cuando la situación de la calidad del aire así lo aconseje o cuando exista constancia de que con las medidas aplicadas no se alcanzarán los objetivos de calidad en los plazos estipulados. En estos planes se integrarán planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes».

Y, en este mismo sentido, el artículo 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, señala que «cuando en determinadas zonas o aglomeraciones los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, las Comunidades Autónomas aprobarán planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en el anexo I».

En aplicación de tales previsiones legales, la Sala de instancia razona la estimación del recurso señalando que: «las alegaciones contenidas en el escrito de contestación a la demanda por parte de la Administración demanda, referidas a que la existencia de valores altos de ozono en prácticamente todo el territorio de la Comunidad Autónoma no es un hecho aislado pues se da en todo el territorio nacional y sur de Europa, poniendo de relieve que no se trata de un problema local y regional, no desvirtúan el carácter imperativo con el que los preceptos citados regulan el deber de actuar de las Administraciones Autonómicas en la elaboración y aprobación de los Planes de mejora de la calidad del aire, y nada resta a ese deber el hecho de haber comunicado al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente la conveniencia de un Plan Nacional, ni tampoco la existencia de reuniones de los Grupos de Trabajo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, ni por el hecho de haberse iniciado los trabajos de desarrollo de un Plan Nacional sobre el ozono troposférico. Y ello es así porque, de una parte, el citado artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, en su apartado 1º impone también al Gobierno el deber de aprobar los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos, y ello con independencia de los planes que hayan de ser elaborados y aprobados por la Administración Autonómica, aunque la elaboración de los Planes nacionales se haga con la participación de las Comunidades Autónomas; a mayores, dicho precepto señala en su apartado 3º que "para la elaboración de sus planes y programas, las Comunidades Autónomas deberán tener en cuenta los planes y programas a los que se refiere el apartado 1, esto es, los planes elaborados por la Administración Estatal, lo que implica que la existencia de Planes nacionales en modo alguno excluye el deber dirigido a las Administraciones Autonómicas, y esto aparece refrendado en el apartado 5º del artículo 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire al señalar que: " Independientemente de lo anterior (de la elaboración de los planes por las Comunidades Autónomas), y de acuerdo a sus competencias, la Administración General del Estado elaborará Planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones. Estos Planes nacionales contendrán, siempre que sea posible, la información indicada en la sección A del anexo XV y serán tenidos en cuenta por las comunidades autónomas para la elaboración de sus planes"; y también independientemente de la elaboración de Planes conjuntos de actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando así se precise por afectación de zonas suprarregionales.

De otro lado, tampoco resta ni desvirtúa el deber de actuar por parte de la Comunidad Autónoma en la elaboración y aprobación de los planes que concretan la Ley y Reglamento citados que, siguiendo el principio de cooperación y colaboración interadministrativa fijado en la normativa citada, se hayan celebrado reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, ya desde el año 2014, como se señala en la contestación a la demanda, sin que dichas reuniones se hayan plasmado en la elaboración y aprobación de ulteriores planes, debiendo destacarse que la solicitud de la que dimana el presente recurso se presentó en el año 2016, y que ya en el año 2012, se aprecian zonas en las que se superan los valores objetivos, como se desprende de los informes emitidos por la propia Comunidad Autónoma, sin que transcurridos ya más de seis años, desde el 1 de

enero de 2010, fecha que viene señalada en el Anexo I, letra H del RD 102/2011, de 28 de enero, como fecha a partir de la cual se verificará el cumplimiento de los valores objetivos, sin que se haya adoptado Plan alguno.

Por lo hasta aquí expuesto, no puede mantenerse, como pretende la Administración demandada, que con carácter previo al desarrollo de los planes regionales sea necesario contar con un plan nacional, pues, como se ha expuesto antes, se trata de instrumentos independientes, aunque, eso sí, con la necesaria interrelación y coherencia entre ambos, existiendo ya un Plan Nacional de calidad del aire y Protección de la Atmósfera, como se evidencia en la propia contestación, cuyo alcance temporal concluyó en 2016.

Si bien no procede fijar el plazo de un año que se interesa por la parte recurrente para la elaboración y aprobación de los citados planes porque en la normativa básica citada no se establece plazo alguno para ello, y tampoco puede derivarse la concreción de dicho plazo de elaboración y aprobación del contenido de la Directiva a que dicha parte hace alusión.»

Segundo.

Notificada la sentencia, por la Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 18 de marzo de 2019, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

Tercero.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala se dictó auto de 7 de octubre de 2019 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: «si la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades autónomas está vinculada a la previa elaboración por el estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia».

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el artículo 16.3 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y el artículo 24.5 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Cuarto.

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que se denuncian y precisando la pretensión deducida, solicitando que case y anule la sentencia número 940/2018, de 19 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictada en el P.O. 672/2016, y en su lugar, resolviendo el debate planteado, desestime el recurso contencioso-administrativo.

Sexto.

Por providencia de 13 de mayo de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 16 de junio de 2020, fecha en la tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

En el escrito de interposición del recurso la Administración recurrente denuncia la infracción del art. 16. 3 de la ley de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y del artículo 24.5 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, considerando que la interpretación efectuada por la Sala de instancia no es la correcta sino que, atendiendo al tenor literal del art. 16.3

de la Ley, con anterioridad a la elaboración por la Comunidad Autónoma de sus planes y programas ha de aprobarse el preceptivo plan estatal y ello porque ese precepto impone a las CCAA el deber de tener en cuenta las bases establecidas en los planes y programas a los que se refiere el apartado 1 (obligación del Gobierno), y cuando el punto 5 del art. 24 reza "independientemente de lo anterior" no se refiere como apunta la sentencia a la elaboración de los planes por las Comunidades Autónomas, sino a la regulación contenida en el inmediato punto anterior, el punto 4, que trata de la actuación conjunta de Estado y CCAA. Y por ello la elaboración de planes estatales habrá de ser previa, pues únicamente de esa manera puede darse cumplimiento a lo que establece este punto in fine: las bases establecidas en los Planes nacionales serán tenidas en cuenta por las Comunidades Autónomas para la elaboración de sus planes. Entiende que ha sido la interpretación errónea -a juicio de la parte- de los preceptos legales antes indicados la que lleva al Juzgador a declarar en el fallo la obligación de la Administración Autonómica demandada de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire para determinadas zonas respecto al ozono troposférico, de modo autónomo y al margen de la elaboración de Planes estatales específicos sobre tal contaminante.

Añade a ello la problemática que presenta el ozono troposférico, señalando que se trata de una cuestión muy compleja donde la comunidad científica se encuentra lejos de comprender su fenomenología de una manera tal que permita a las Administraciones adoptar decisiones eficaces sobre la actividad humana generadora de emisiones contaminantes primarios a fin de que se reduzca la formación de este contaminante secundario. Estamos en presencia de un contaminante suprarregional y transfronterizo. Dado el carácter trasfronterizo de este contaminante, las medidas locales tienen muy poca incidencia sobre la presencia de esta sustancia en la atmósfera. La reducción de la contaminación por ozono solo se puede conseguir con medidas estructurales de ámbito nacional o supranacional.

Por ello, cualquier planificación que contenga y analice el impacto de dicho elemento ha de hacerlo necesariamente de manera coordinada por instancias supraterritoriales, puesto que trasciende, tanto en el plano social de afección a la ciudadanía, como jurídico en el establecimiento de las reglas a las que ajustarse, a un concreto ámbito territorial autonómico.

Alega, igualmente, que los preceptos citados son dictados por el Estado con fundamento en el artículo 149.1 23.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección junto con la garantía de la igualdad de todos los españoles sin que haya discriminación por razón de territorio, lo que unido al mandato del artículo 45 de la Constitución, hace que lo básico, al decir de la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, tenga aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Ésta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia.

O dicho de otro modo, corresponde al Estado fijar las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva (STC 64/1982).

Concluye que, «en definitiva, entendemos que la interpretación que ha de darse al art. 16 de la Ley de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y al art. 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, concretamente el punto 3 del art. 16 y el punto 5 del art. 24, es que tales preceptos exigen la previa elaboración de Planes estatales para la confección de los que imponen a las Comunidades Autónomas, de tal modo que si la Administración del Estado considera legítimamente la innecesidad de planes específicos respecto de determinados contaminantes, no pueden ser compelidas las CCAA a elaborar los suyos propios de manera independiente»

A tal efecto invoca la sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de septiembre de 2019, rec.492/17, que desestima el recurso interpuesto contra la inactividad del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para la adopción del Plan Nacional de Mejora y Calidad del Aire para el contaminante ozono troposférico, en la que se señala que «la Administración General del Estado, optó, como dijo en la ratificación de su informe la Subdirectora General de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial, por razones técnicas no realizar un plan específico sobre aquel, por ser el ozono troposférico un contaminante secundario, de manera que

resulta más eficaz combatirlo a través de sus precursores...» indicando en otro párrafo que: «dichas medidas para combatir el ozono troposférico se encuentran en el Plan Aire II, como han quedado reflejadas anteriormente.

Tampoco la falta de un plan específico contra el ozono troposférico implica, a tenor de lo ya expuesto, mantener una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico que deba corregirse mediante el pretendido plan. Es más, que el Plan Aire II, tendrá su continuidad, y así se encuentra en fase de elaboración el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica».

Por todo ello concluye que la interpretación correcta de los arts. 16 de la Ley de la Ley 34/2007 y 24 del Real Decreto 102/2011, es que tales preceptos exigen la previa elaboración de Planes estatales para la confección de los que imponen a las Comunidades Autónomas y además no establecen una obligación de elaborar planes nacionales de calidad del aire (ni por ende, autonómicos) específicos para cada contaminante, en concreto, para el ozono troposférico.

En consecuencia solicita un pronunciamiento de ese Tribunal Supremo que declare que las mencionadas Normas han sido correctamente aplicadas por la Comunidad Autónoma, afirmando que el art. 16.3 de la Ley de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y el art. 24. 5 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, exigen la previa elaboración de Planes estatales para la confección de los que imponen a las Comunidades Autónomas y además no establecen una obligación de elaborar planes nacionales de calidad del aire (ni por ende, autonómicos) específicos para cada contaminante, en concreto, para el ozono troposférico.

Frente a ello la parte recurrida en su escrito de oposición mantiene la interpretación plasmada en la sentencia recurrida, atendiendo a los preceptos señalados en todo su contenido, señalando que si bien el Estado debe realizar sus propios planes con la colaboración de las Comunidades Autónomas, de ninguna manera puede deducirse que mientras no exista aquél las Comunidades puedan hacer dejación de sus competencias de control de la contaminación y de elaboración de planes de calidad del aire, y que en ningún caso los preceptos citados exigen un plan nacional para la mejora del aire en relación con el ozono troposférico que sirva de base para elaborar el regional y más cuando consta acreditado que, en efecto, los episodios de contaminación se repiten y que éstos causan grave daño a la salud de los ciudadanos. Señala la existencia de numerosos planes al respecto de la propia Comunidad autónoma y otras Administraciones y considera que los argumentos legislativos y de innecesariedad de ese plan, a que se refiere la sentencia de la Audiencia Nacional citada de contrario, no son extrapolables al presente recurso de casación.

Segundo.

Los términos en que se plantea el recurso se concretan en la cuestión que, según establece el auto de admisión de 7 de octubre de 2019, presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que no es otra que determinar: si la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades autónomas está vinculada a la previa elaboración por el Estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia. De manera que en ningún momento se plantea la cuestión de si resulta exigible o no la elaboración de un plan específico para cada contaminante, sin que en la instancia ni en el escrito de preparación se suscite dicha cuestión que, por lo tanto, queda fuera del ámbito de conocimiento de este recurso.

La resolución de la cuestión planteada en el auto de admisión responde a la interpretación de los arts. 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que disponen lo siguiente:

Artículo 16. Planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica.

1. El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, a fin de cumplir la normativa comunitaria y los compromisos que se deriven de los acuerdos internacionales de los que España sea parte, aprobará los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos. Estos planes y programas fijarán objetivos específicos, las medidas necesarias para la consecución de los mismos y el procedimiento para su revisión, y serán elaborados y actualizados con la participación de las comunidades autónomas. Podrán incluir además actuaciones para fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación, así como el intercambio de información, la cooperación institucional y la cooperación internacional.

2. Las comunidades autónomas, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán como mínimo los siguientes planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica:

a) De mejora de la calidad del aire para alcanzar los objetivos de calidad del aire en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen dichos objetivos.

En estos planes se identificarán las fuentes de emisión responsables de los objetivos de calidad, se fijarán objetivos cuantificados de reducción de niveles de contaminación para cumplir la legislación vigente, se indicarán las medidas o proyectos de mejora, calendario de aplicación, estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir y del plazo previsto para alcanzar los objetivos de calidad.

Los planes también preverán procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y para su revisión. La revisión de estos planes deberá producirse cuando la situación de la calidad del aire así lo aconseje o cuando exista constancia de que con las medidas aplicadas no se alcanzarán los objetivos de calidad en los plazos estipulados.

En estos planes se integrarán planes de movilidad urbana, que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes.

b) De acción a corto plazo en los que se determinen medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta.

En estos planes se identificará la Administración que en cada caso sea responsable para la ejecución de las medidas. Además, en estos planes se podrán prever medidas de control o suspensión de aquellas actividades que sean significativas en la situación de riesgo, incluido el tráfico.

3. Para la elaboración de sus planes y programas, las comunidades autónomas deberán tener en cuenta los planes y programas a los que se refiere el apartado 1. Asimismo, aplicarán los principios de cooperación y colaboración respecto de las previsiones que se establezcan para los supuestos en que la contaminación atmosférica afecte a un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, o su ámbito incluya actividades, infraestructuras o zonas de competencia de otras Administraciones públicas.

4. Las entidades locales podrán elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de estos planes y programas se deberá tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas.

Asimismo, las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos de esta ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica.

5. Para la revisión de los planes regulados en este artículo se tendrán en cuenta, entre otros aspectos, los indicadores ambientales a que hace referencia el artículo 19.

6. Los planes y programas regulados en este artículo serán determinantes para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio. Si tales instrumentos contradicen o no acogen el contenido de los planes y programas regulados en este artículo, esta decisión deberá motivarse y hacerse pública.

Asimismo estos planes y programas podrán incluir prescripciones de obligado cumplimiento para los ciudadanos. Para ello, dichos planes y programas deberán ser objeto de publicación.

7. Los citados planes y programas incorporarán las evidencias epidemiológicas y la perspectiva de protección de salud pública en las decisiones que afectan a la calidad del aire.

Artículo 24. Planes de mejora de calidad del aire.

1. Cuando en determinadas zonas o aglomeraciones los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, las comunidades autónomas aprobarán planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en el anexo I.

En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible. Los planes de calidad del aire podrán incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.

Para su elaboración se contará con la colaboración de los titulares de las actividades industriales potencialmente involucradas y afectadas por las medidas incluidas en los mismos y por su puesta en aplicación.

Esos planes de calidad del aire contendrán al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y podrán incluir medidas adoptadas de conformidad con el artículo 25. Esos planes serán transmitidos al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para su comunicación a la Comisión Europea de acuerdo a la Decisión 2004/224/CE, o la normativa europea que la sustituya, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

Cuando deban elaborarse o ejecutarse planes de calidad del aire respecto de diversos contaminantes, se elaborarán y ejecutarán, cuando así proceda, planes integrados que abarquen todos los contaminantes en cuestión.

2. Lo anterior no será de aplicación en el caso de superación de los valores objetivo del arsénico, el cadmio, el níquel y el benzo(a)pireno si las comunidades autónomas demuestran que se cumplen las condiciones del artículo 18.2.

3. Los órganos correspondientes de las Administraciones Públicas cuyas competencias pudieran verse afectados por el ámbito de aplicación de los planes regulados en este artículo, deberán facilitar al órgano autonómico competente para su aprobación, durante su proceso de elaboración, la información que precise sobre una actividad o una infraestructura que desarrollen en el ejercicio de sus competencias o en una zona de su competencia exclusiva, incluyendo cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a su disposición, así como un pronunciamiento al respecto de las medidas que se pretenden adoptar en el plan que se está elaborando para la reducción de la contaminación atmosférica en la zona de que se trate.

En este sentido, las entidades locales, a instancia del órgano autonómico competente, deberán elaborar la parte del plan que, por motivos de control de tráfico u otras circunstancias, les corresponda de acuerdo con sus competencias.

4. En el caso de que las medidas de control para reducir la contaminación atmosférica que se establezcan en el plan que, en su caso, elabore cada Comunidad Autónoma, suponga realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas que corresponda acordarán la realización de planes conjuntos de actuación para el logro de objetivos de reducción de la contaminación atmosférica establecidos en este artículo.

A estos efectos, corresponderá a la Conferencia Sectorial en materia de medio ambiente, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, la iniciativa para acordar la realización de planes conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

5. Independientemente de lo anterior, y de acuerdo a sus competencias, la Administración General del Estado elaborará Planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones. Estos Planes nacionales contendrán, siempre que sea posible, la información indicada en la sección A del anexo XV y serán tenidos en cuenta por las comunidades autónomas para la elaboración de sus planes.

6. Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, cuando corresponda según lo previsto en el artículo 16 de la Ley 34/2007, podrán elaborar sus propios planes, que tendrán en cuenta los de las respectivas comunidades autónomas, los nacionales y, en la medida de lo posible, se ajustarán al contenido de la sección A del anexo XV.

7. Se asegurará la coherencia de todos los planes con el Plan Nacional de Reducción de Emisiones de Grandes Instalaciones de Combustión, el Plan Nacional de Techos Nacionales de Emisión, los Planes de Ruido Ambiental y los Planes de Lucha contra el Cambio Climático, maximizando en cualquier caso el beneficio medioambiental conjunto.»

La misma redacción de estos preceptos, en los que se regula de manera separada y autónoma los supuestos y circunstancias en las que el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deben adoptar los correspondientes planes, pone de manifiesto que el régimen de elaboración de los planes en cuestión

no se establece de manera subordinada y jerárquica, en razón del ámbito de la Administración estatal, autonómica y local sino que cada una de las Administraciones viene obligada por la norma a su elaboración, en la medida que en el 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, cuando señala que «esta ley enfatiza la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones y evitar disfunciones o carencias, especialmente en los supuestos en que la contaminación atmosférica afecte a un ámbito territorial superior al de un municipio o una comunidad autónoma. De igual forma, en un tercer plano, esta ley busca promover que las Administraciones públicas incorporen las consideraciones relativas a la calidad del aire y la protección de la atmósfera en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas sectoriales y que se esfuercen en procurar un desarrollo sostenible, fomentando todas aquellas iniciativas que contribuyan a la conservación del ambiente atmosférico y evitando, en la medida de lo posible, actuaciones contrarias a dicho objetivo...»

En concreto esta ley encomienda al Gobierno, con la participación de las comunidades autónomas, la elaboración de aquellos planes de ámbito estatal derivados de compromisos internacionales y comunitarios. Asimismo, encomienda a las comunidades autónomas los planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de calidad en sus ámbitos territoriales, señalando los tipos de planes mínimos que deben adoptar y sus requisitos básicos. Dentro de los requisitos procesales se incluye la garantía de la participación pública en la elaboración y revisión de estos planes. Paralelamente en este capítulo también se subraya la obligación que tienen las Administraciones públicas de integrar las consideraciones relativas a la protección atmosférica en la planificación de las distintas políticas sectoriales. Por último para facilitar la planificación a partir de un mejor conocimiento del estado de la contaminación y de sus efectos, y poder evaluar la eficacia de las medidas adoptadas, se insta al Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las comunidades autónomas, a elaborar los indicadores que sean precisos.»

Dicho de otro modo, la propia legislación básica impone a las distintas Administraciones públicas el deber de llevar a cabo las correspondientes actuaciones, incluidos los planes y programas para la protección de la atmósfera, en el ámbito de sus competencias, cuando se den las circunstancias legalmente establecidas al efecto, de cuyo cumplimiento responden en tal medida cada una con independencia de la actuación de las demás, sin perjuicio de que en su elaboración se atienda a los principios cooperación y colaboración entre las Administraciones.

Dicho planteamiento se refleja en otros preceptos del Real Decreto 102/2011, como el art. 3.c), cuando, refiriéndose genéticamente a la actuación de las Administraciones públicas, señala que: «Adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las concentraciones de los contaminantes regulados no superen los objetivos de calidad del aire y para la reducción de dichas concentraciones, así como las medidas de urgencia para que las concentraciones de los contaminantes regulados vuelvan a situarse por debajo de los umbrales de alerta y comunicarán la información correspondiente al público en caso de superación de éstos. En particular, aprobarán los planes de mejora de calidad del aire definidos en el artículo 24.1 y 24.6 y los planes de acción a corto plazo señalados en el artículo 25.» En el mismo sentido el art. 10, en relación con la evaluación de las concentraciones de ozono y de las sustancias precursoras, señala que: «1.Las comunidades autónomas, y las entidades locales cuando corresponda según lo previsto en los artículos 5.3 y 10.1 de la Ley 34/2007, clasificarán cada zona o aglomeración de su territorio, definidas según el artículo 5, en relación con los valores objetivos del anexo I y realizarán la evaluación de la calidad del aire para el ozono en todas las zonas y aglomeraciones de su territorio», disponiendo el art. 14, como medidas aplicables en las zonas en que se superen los valores límite que: «En las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más de los contaminantes regulados superen su valor límite incrementado en el margen de tolerancia o, si éste no está establecido, el valor límite, las administraciones competentes adoptarán planes de actuación para reducir los niveles y cumplir así dichos valores límite en los plazos fijados, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV» y, en concreto respecto de las zonas en que se superen los valores objetivo y los objetivos a largo plazo de ozono, el art. 16 dispone que: «En las zonas y aglomeraciones donde se supere el valor objetivo, las Administraciones competentes adoptarán los planes necesarios para garantizar que se cumpla dicho valor objetivo en la fecha señalada en el anexo I, salvo cuando no pueda conseguirse mediante medidas que no conlleven costes desproporcionados.»

Por lo demás, esta interpretación no plantea cuestión sobre el reparto de competencias en materia de medio ambiente, no obstante cabe señalar al efecto que, como señala la sentencia de 8 de junio de 2012, rec. 126/2010, «respecto de este marco competencial el Tribunal Constitucional ha diseccionado el reparto de

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el medio ambiente de la siguiente forma. Tras interpretaciones iniciales que estaban más a la literalidad del artículo 149.1.23ª sobre las "normas adicionales de protección" que podían establecer las Comunidades Autónomas --es el caso de la STC 149/1991, de 4 de julio--, luego se ha apostado por seguir, en esta materia, el estándar propio de legislación básica del Estado y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, incluyendo normas con rango de ley de procedencia autonómica. Así, se viene declarando desde la SSTC 102/1995, de 26 de junio y otras posteriores 156/1995 y 166/2002.» Señalando dicha STC 166/2002, que: «como señala la STC 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 2), en el ámbito del art. 149.1.23 CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica».

Finalmente no puede dejarse de señalar, que con fecha 24 de abril de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Calidad de Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 y con fecha 15 de diciembre de 2017 se aprobó, por el mismo, el Plan del Aire II, 2017- 2019, en los que se valora y adoptan medidas respecto de diversos contaminantes, incluido el ozono, siendo significativo que en los mismos se alude a los planes ya adoptados por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos como los de Madrid y Zaragoza, de manera que, por una parte no puede hablarse de inactividad por parte de la Administración del Estado y, de otra, las distintas Comunidades Autónomas y Administraciones Locales vienen elaborando los correspondientes planes y programas en el ámbito de sus competencias.

Tercero.

Por todo ello y respondiendo a la cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso, ha de entenderse que la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades Autónomas no está vinculada a la previa elaboración por el Estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia.

Cuarto.

Por todo ello y atendiendo al criterio que se acaba de señalar, procede desestimar el recurso y confirmar la sentencia recurrida. Sin que haya lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación n.º 2190/2019, interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de 19 de octubre de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), estimatoria del recurso contencioso administrativo 672/2016, que queda firme; Con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Francisco Javier Borrego Borrego Mª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.