



T.S.J. CASTILLA-LEON CON/AD 001 - VALLADOLID

C/ ANGUSTIAS S/N

Teléfono: 983413210 **Fax:** 983267695

Correo electrónico: tsj.contencioso.valladolid@justicia.es

Equipo/usuario: MMG

N.I.G.: 47186 33 3 2022 0000309

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000265 /2022

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De: FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN CASTILLA Y LEÓN

Abogado: MARIA ANGELES GALLEGO MAÑUECO

Procurador: IRUNE ELORRIAGA GARCIA

Contra: CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

Abogado: LETRADO DE LA COMUNIDAD

Procurador:

D. FERNANDO MENDEZ JIMENEZ, Letrado de la Administración de Justicia, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del T.S.J. de Castilla y León con sede en VALLADOLID,

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en el PROCEDIMIENTO ORDINARIO arriba referenciado ha recaído Sentencia del siguiente tenor literal:

“

S E N T E N C I A n° 718

ILMOS./A. SRES./A. MAGISTRADOS/A.:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

DON FRANCISCO DE ASIS BARRIOS MANRIQUE DE LARA

En Valladolid a, veinte de junio de dos mil veintitrés.

VISTO por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, el recurso contencioso-administrativo nº 265/2022, interpuesto por la FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, representada por la procuradora Sra. Elorriaga García y defendida por la letrada Sra. Gallego Mañueco, siendo parte demandada la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por sus Servicios Jurídicos, impugnándose:

- el Acuerdo 138/2021, de 16 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico en Castilla y León (PMCAOT), publicado en el BOCyL nº 243 de 20 de diciembre de 2021.

Se ha seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1.998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Reclamado el expediente administrativo, y una vez que fue remitido éste, se dió traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución e interesando que se dicte sentencia por la que *“por la que se declare nulo a anulable el Acuerdo 138/2021, de 16 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico en Castilla y León (PMCAOT), publicado en el BOCyL de 20 de diciembre de 2021, declarando la obligación de la Junta de Castilla y León de elaborar los preceptivos planes de calidad del aire para las siguientes zonas: Aglomeración de Salamanca, Aglomeración de Valladolid, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tietar y Alberche, Soria y Demanda y Zona Sur y Este de Castilla y León, de manera urgente, y en concreto en un plazo máximo de seis meses desde que se dicte la sentencia, todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada”*.

TERCERO.- La representación procesal de la Administración demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad de la resolución recurrida e interesando la desestimación del recurso con imposición de costas.

CUARTO.- Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones, formulándose seguidamente escrito de conclusiones, señalándose a continuación para votación y fallo del presente recurso el día 24 de mayo del año 2023.

Ha sido Ponente de esta sentencia el Ilmo. Sr. Magistrado **D. LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurre el Acuerdo 138/2021, de 16 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico en Castilla y León (PMCAOT), publicado en el BOCyL nº 243 de 20 de diciembre de 2021.

La representación de la parte actora pretende en este recurso la anulación del Acuerdo impugnado y como reconocimiento de situación jurídica individualizada que se condene a la Administración demandada a que elabore un nuevo Plan conforme a derecho en los términos que indica en el suplico de la demanda.

En apoyo de tal pretensión alega los siguientes motivos.

En primer lugar, sostiene que la Administración ha elaborado un Plan para toda la Comunidad de Castilla y León, sin tener en cuenta las distintas zonas en las que se ha constatado una elevación de los valores objetivos de contaminación por ozono, lo que constituye una infracción del artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y del artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

En segundo lugar, considera que el contenido del Plan no se ajusta a lo previsto en el Anexo XV del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

En tercer lugar, alega la infracción de los artículos 76 y siguientes de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ya que debió tramitarse y aprobarse un decreto en lugar de un acuerdo.

Y finalmente argumenta que los planes de calidad del aire exigidos por la normativa de aplicación se están demorando indebidamente, teniendo en cuenta que la primera superación de los valores objetivos establecidos legalmente se produjo en el año 2012.

SEGUNDO.- Debemos comenzar el análisis de la demanda por el motivo que hace referencia al instrumento utilizado para la aprobación del Plan de Mejora de la calidad del aire por ozono troposférico, ya que la parte actora sostiene que debió haberse hecho por decreto, mientras que la Administración demandada considera que el instrumento apropiado es el acuerdo.

A este respecto, la parte actora considera que los planes tienen carácter reglamentario (en concreto son, a su juicio, reglamentos ejecutivos) según resulta del artículo 16.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, por lo que debió seguirse el procedimiento previsto en los artículos 76 y siguientes de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Añade que los planes de mejora de la calidad del aire son Planes Regionales de Ámbito Sectorial regulados en los artículos 20 y siguientes de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León porque se interviene en la ordenación del territorio y se regula la actividad sectorial sobre el conjunto de la comunidad (artículo 20.1.a) de la citada ley) y de ahí deriva igualmente la exigencia de cumplir el trámite del artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Con el mismo alcance, sostiene que los planes de mejora de calidad del aire son determinantes para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio (artículo 16.6 de la Ley 34/2007) y vinculantes para los titulares de instalaciones donde se desarrollen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Planteada así la controversia, debemos examinar, en primer lugar, el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que dice: *"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.”

Y, por su parte, el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. dice: “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.”

De la lectura de los preceptos citados, no resulta que los planes que nos ocupan deban aprobarse por decreto y, por otro lado, su contenido si bien es cierto -obviamente- que vincula tanto a la Administración como a los ciudadanos remite a distintos instrumentos, unos normativos y otros de carácter no normativo.

En efecto, el Plan contiene cinco medidas y cada una de ellas una serie de acciones dirigidas a la reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno y otros compuestos volátiles y de los contaminantes precursores del ozono procedentes de la industria; al establecimiento de acciones conjuntas a escala local; al diseño de planes y protocolos para episodios elevados de ozono; y al seguimiento de los efectos del ozono.

Así, la primera medida es la *“Reducción de las emisiones de NOx (óxido de nitrógeno) y COV (compuestos orgánicos volátiles)”* y para ello el Plan prevé las siguientes actuaciones: impulsar una Ley de Cambio Climático, realizar talleres de formación y divulgación en municipio, reducir emisiones procedentes del transporte por carretera y fuentes industriales y crear una red de monitorización a nivel rural, suburbano y urbano y reducir el uso en los hogares de determinadas sustancias.

La segunda medida es *“Establecer acciones conjuntas a escala local para combatir el cambio climático”*. Las acciones para ello son plantar especies arbóreas y arbustivas en el ámbito urbano, promover el uso de materiales de alto albedo en la construcción, reducir emisiones de metano procedentes del sector ganadero y gestión de residuos y reducir emisiones por incendios y quemas agrícolas.

La tercera medida es *“Diseñar planes de acción a corto plazo y protocolos para episodios elevados de ozono”* y para su logro contempla planes de acción a corto plazo para episodios elevados de ozono y campaña continuada de educación ambiental sobre el ozono.

La cuarta medida va dirigida a *“Reducir las emisiones de contaminantes precursores del ozono procedentes de la industria y otras actividades económicas”* y a tal fin prevé analizar y hacer un seguimiento y control de las emisiones atmosféricas industriales y de otras actividades económicas, reducir las emisiones de precursores en industrias y otras actividades comerciales a partir de acciones de información y recomendaciones, revisar anticipadamente las autorizaciones ambientales de las instalaciones emisoras de precursores de ozono y reforzar el sistema de inspección.

La quinta medida se refiere al *“Seguimiento de los efectos del ozono”* y para ello se prevé revisar y realizar ajustes en la zonificación por ozono en Castilla y León, realizar estudios sobre la afección a la salud humana y realizar estudios sobre la afección a la vegetación.

TERCERO.- Conectado con la naturaleza normativa del instrumento por el que se aprueba el Plan de la mejora de la calidad del aire por ozono, la representación de la parte actora invoca la infracción del artículo 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El artículo 6 1.a) dice: *“1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:*

a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo”.

El Plan no solamente no necesita ser aprobado por decreto, según hemos dicho, sino que, además, tampoco establecen el marco al que se refiere el precepto invocado, todo ello con independencia, lógicamente, de la tramitación a que de lugar cada una de las medidas que se contemplen en el mismo y con independencia de la ejecutividad inmediata del Plan y la obligatoriedad de cumplir con sus determinaciones tanto para la Administración en las actuaciones que lleva a cabo como para los particulares a los que afecte.

Por otro lado, los Planes Regionales, con los que hace la comparación la parte actora, tienen un contenido distinto, ya que no remiten a otros instrumentos, como es el caso del Plan que nos ocupa, según hemos expuesto, sino que contienen directamente la regulación correspondiente.

Así resulta del artículo 20.1.a) de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León que dice: *“1. Los planes y proyectos regionales son los instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio de la Comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los siguientes: a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.”*

Por ello -y a diferencia de lo que sucede con los planes a los que se refieren los citados artículos 16.2.a) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre y 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero - se aprueban efectivamente por Decreto.

Así lo exige de manera expresa el artículo 24.6 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, que dice: *“La Junta de Castilla y León aprobará el Plan o Proyecto Regional, mediante Decreto que se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y se notificará a las Administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del Plan o Proyecto.*

Cuando se trate de un Plan o Proyecto Regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, podrá aprobarse por Ley de las Cortes de Castilla y León.”

Finalmente -y aun cuando no sea un argumento decisivo- nos parece oportuno recordar que a nivel estatal los distintos Planes de Calidad del Aire se han aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros (en fecha de 12 de abril de 2013 se aprobó el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 -conocido como Plan Aire I- y en fecha 5 de diciembre de 2017 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Aire 2017-2019 -conocido como Plan Aire II-).

Instrumentos semejantes (no normativos) son los aprobados en las diferentes Comunidades Autónomas con el mismo fin, según resulta de las propias sentencias que cita la parte actora y de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

CUARTO.- El segundo motivo de impugnación que debemos examinar es el relativo a si el Plan de mejora de la calidad aire ha de ser único para toda la Comunidad de Castilla y León, o, por el contrario, deben aprobarse planes para distintas zonas.

La controversia se plantea porque el Plan impugnado es igual para toda la Comunidad, aun cuando, como destaca la parte actora, sí hay una zonificación en las páginas 14 y 15 del mismo.

Nuevamente, el punto de partida para el análisis de esta alegación lo encontramos en el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre y en el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero.

De la lectura de estos artículos resulta con claridad que las Comunidades Autónomas “adoptarán” planes de mejora de la calidad del aire “en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados” superen un determinado umbral.

Es decir, que los planes son para zonas concretas del territorio de la correspondiente Comunidad y cuando en esas zonas se hayan superado determinados valores objetivos.

Y no en vano la Ley 34/2007 es precisa al definir qué se entiende por “zona” a estos efectos, según resulta de su artículo 3.u) que dice entiende por tal la *“Parte del territorio delimitada por la Administración competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire”*.

Esta zonificación resulta coherente con el contenido y finalidad de los planes, según resulta de los artículos citados, antes transcritos.

En esta mismo línea resulta necesario citar el artículo 11 de la Ley 34/2007 que dice: *“1. De acuerdo con las evaluaciones a las que se refiere el artículo 10, las comunidades autónomas, con la participación de las entidades locales, zonificarán su territorio según los niveles de los contaminantes para los que se hayan establecido objetivos de calidad del aire y conforme a las mismas elaborarán listas diferenciadas de zonas y aglomeraciones.*

2. La Administración General del Estado, de acuerdo con la información que le sea suministrada por las comunidades autónomas en los términos regulados en el artículo 28, integrará las zonas del territorio del Estado.

3. La información utilizada para la zonificación a que hace referencia este artículo deberá ser tenida en cuenta por las Administraciones públicas en la elaboración y aprobación de planes urbanísticos y de ordenación del territorio, así como en la tramitación de los procedimientos de autorización de actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera”.

QUINTO.- El Plan, como ya hemos indicado, distingue distintas zonas, concretamente, según resulta de su apartado 3.2 *“La zonificación de evaluación del ozono para la protección de la salud en Castilla y León cuenta con 4 aglomeraciones y 8 zonas, con un total de 30 estaciones que miden ozono”* y *“Respecto a la Zonificación para la protección de la vegetación, se ha dividido el territorio en 3 zonas, utilizando un total de 5 estaciones de calidad del aire”* (páginas 11 y 12 del Plan).

La zonificación se contempla también en la Sentencia de esta Sala de 19 de octubre de 2018, recurso 672/2016.

El Fundamento de Derecho Cuarto de dicha sentencia dice: *“Entrando pues a conocer de las alegaciones de fondo, hemos de señalar que en los informes obrantes en el expediente administrativo, tanto en el tan referenciado informe de fecha 18 de febrero de 2016, como en el informe de 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 (H. Valores objetivo, objetivos a largo plazo y umbrales de información y alerta relativos al ozono troposférico). En concreto el informe de fecha 10 de agosto de 2015 hace referencia a las superaciones de los valores objetivos en los años 2012, 2013 y 2014 en referencia en cada año a las medias de los tres años anteriores, y manifiesta que se reflejan valores altos de ozono en prácticamente todo el territorio de Castilla y León, incluso donde no existen emisiones significativas de los principales contaminantes primarios precursores de ozono, al igual que en prácticamente todo el territorio nacional y sur de Europa, proponiendo ya el desarrollo de un Plan Nacional de Calidad del aire; así refleja:*

Año 2014 (media de 2012-2013-2014):

-zona atmosférica "Duero Norte", estación de Cementos Portland 33 superaciones (VO 25)

-zona atmosférica "Montaña Sur", estación de Segovia, 27 superaciones (VO 25)

-zona atmosférica "Zona Sur y Este de Castilla y León", estación de El Maillo, valor anual del AOT 19.454 (VO de límite anual 18.000).

Año 2013 (2011-2012-2013)

-zona atmosférica "Duero Norte" estación de Cementos Portland 33 superaciones

-zona atmosférica "Duero Sur" estación de Peñausende, 28 superaciones.

-zona atmosférica "Montaña Sur", estación de 30 superaciones

-zona atmosférica "Valle del Tiétar y Alberche", estación de S. Martín de Valdeiglesias, 46 superaciones.

Año 2012 (2010-2011-2012)

-zona atmosférica "Duero Norte" estación de Cementos Portland 32 superaciones

-zona atmosférica "Duero Sur" 29 superaciones.

-zona atmosférica "Valle del Tiétar y Alberche", estación de S. Martín de Valdeiglesias, 38 superaciones.

En el informe de 18 de febrero de 2016, se insiste en el registro de valores elevados de ozono en el territorio de Castilla y León, concretando las estaciones que han superado el valor objetivo para la protección de la salud por ozono en el año 2015:

-Segovia, "Montañas del Sur", 29 superaciones.

-Cementos Portland, "Duero Norte", 26 superaciones.

-Muriel de la Fuente "Soria y la Demanda", 33 superaciones.

-S. Martín de Valdeiglesias, "Valle del Tiétar y Alberche", 28 superaciones.

-La estación de Renault en Laguna de Duero ha registrado 18 superaciones.

- la estación de Salamanca presenta 19 superaciones (desde junio de 2015)

-En cuanto a los valores de protección de la vegetación, se ha superado el valor objetivo (AOT) en: El Maillo, "Montañas del Sur y Este" valor AOT 18.584."

Es decir que el Plan, de conformidad con lo previsto en los artículos citado, ha recogido en los informes que constituyen sus antecedentes aquellas zonas del territorio donde se han superado los valores objetivos y exigen pues la adopción de las medidas correspondientes. Sin embargo, el Acuerdo impugnado contempla un Plan único, sin especificar para cada zona las fuentes de emisión, los objetivos cuantificados de reducción de niveles de contaminación y las medidas y 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, que es lo que exige el artículo 16.2.a).

Por lo tanto, a nuestro juicio, se observa una incoherencia, ya que, por un lado, la normativa de aplicación, ya citada, obliga a realizar Planes de Calidad del Aire no en general (aun cuando no se discute que la calidad del aire es desde luego un valor objetivo para todo el territorio) sino cuando en determinadas zonas se sobrepasen determinados valores y ello con la finalidad de adecuar el contenido del plan a ese territorio en los términos que indica el citado artículo 16.2.a). A ello hay que añadir que sabemos, porque así lo dice el Plan que se impugna, que los valores se han superado en las "zonas" indicadas.

Pero, por otro lado, -y aquí está la incoherencia- el contenido del Plan no hace distinciones para cada una de esas zonas.

La explicación que da la Administración demandada -y que coincide con la obrante en la Memoria que obra en el expediente administrativo y que se refleja igualmente en el Plan- no resulta convincente.

En efecto, en principio no podemos atender a razones que no son técnicas, tales como principios de economía administrativa o de urgencia porque la normativa citada es clara en cuanto a la necesidad de esa zonificación y de las razones de ello.

Tampoco podemos atender a la dinámica del ozono, esto es, a su carácter de contaminante secundario cuyo origen está en zonas alejadas de la Comunidad Autónoma porque, pese a ello y precisamente conociendo este dato, se exige planes adaptados a cada zona en los términos del artículo 16.2.a).

La misma consideración nos merece las explicaciones que incluye la contestación a la demanda con base en el informe que la acompaña en el sentido de que se desconocen las causas por las que aumentan las concentraciones de ozono en el hemisferio norte, pese a las medidas implantadas o que la zonificación está siendo revisada.

Frente a ello, hay que recordar -y el propio Plan así lo reconoce- que el ozono no se comporta igual en las áreas rurales y en las urbanas, con independencia de que presenten valores semejantes en las distintas zonas de la Comunidad de Castilla y León, y que las fuentes contaminantes no son iguales, como tampoco lo son la orografía y demás características de las distintas zonas, tal y como se especifica en el propio Plan (véase el apartado 4, que lleva por rúbrica “Características de las zonas en las que ha habido superación del Valor Objetivo para la protección de la salud por ozono”).

De ahí precisamente la exigencia no solo de la zonificación sino de dar al Plan un contenido específico para cada zona.

Por otro lado, a nuestro juicio, se desenfoca la controversia alegando que el problema del ozono afecta a todo el territorio regional, de modo que el Plan busca no solo corregir la situación en aquellos lugares donde se sobrepasa un valor objetivo legal sino también en aquellos otros donde la situación no es buena y tienen riesgo de sobrepasar ese valor objetivo, porque el fundamento del Plan que se impugna no se corresponde con esta alegación, sino con la más específica y concreta de que en determinadas zonas atmosféricas se superen determinados valores y ahí que el Plan resulte compatible con las demás medidas a adoptar, de muy distinta naturaleza dirigidas a mejorar la calidad del aire y a reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera.

Recuérdese que la obligación de elaborar estos planes es de mínimos, según el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007, y, por lo tanto, no excluye ninguna otra medida para la mejora de la calidad del aire.

Pero lo que aquí examinamos es el contenido del Plan y su falta de zonificación.

Y finalmente nos parece indispensable constatar que en coherencia con todas las explicaciones que se contienen en la contestación a la demanda, debiera haber establecido una única zona y a prever idénticas medidas para todo el territorio, pero, como hemos dicho, se parte de que en determinadas zonas -y no en todas- se han superado los niveles objetivos.

A ello no obsta el hecho de que por esta Sala se haya dado por cumplida la Sentencia de esta Sala de fecha 19 de octubre de 2018 dictada en el recurso 672/2016, ya referida, con la aprobación del Plan, ya que eso era lo que ordenaba su parte dispositiva, correspondiendo ahora verificar si el contenido del mismo es conforme a derecho.

SEXTO.- El tercer motivo del recurso hace referencia al contenido del Plan, ya que, a juicio de la parte actora, no se ajusta al mínimo exigido en el Anexo XV del del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero.

Las anteriores consideraciones que determinan la anulación del Acuerdo impugnado hace innecesario el examen de este motivo impugnatorio. No obstante, lo cual sí nos parece de interés hacer las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, el Anexo XV obliga a incluir determinada información que claramente abunda en lo ya razonado de que los planes han de estar relacionados con las zonas donde se ha detectado la superación de los valores objetivos y, en segundo lugar, que su cumplimiento o no exige de una prueba sobre ello, precisamente por su componente técnico, no bastando con los juicios de valor - subjetivos- que hace la parte actora en su demanda.

En tercer lugar, nos parece necesario incidir en que tanto el argumento que hemos analizado en el Fundamento anterior como el que ahora analizamos no tiene un alcance meramente teórico sino eminentemente práctico y de eficiencia de la actuación administrativa.

Efectivamente, el Plan se hace por las razones ya vistas y con la finalidad ya indicada igualmente y de ahí su contenido (artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007 y 24.1 del Real Decreto 102/2011), de modo que para lograr el mismo es indispensable cumplir de manera muy rigurosa el contenido que resulta del Anexo XV.

SÉPTIMO.- Como ya hemos indicado, la parte actora pretende no solo la anulación del Plan aprobado, sino además, como reconocimiento de situación jurídica individualizada que se condene a la Administración demandada a la elaboración de los planes correspondientes para las zonas atmosféricas que indica en el plazo máximo de 6 meses.

Ciertamente, a nadie se le escapa la complejidad de la elaboración de los Planes de mejora de la calidad del aire y ésta es precisamente una de las razones -junto a las ya expuestas- por la que la Administración ha optado por un Plan para toda la Comunidad.

Pero al mismo tiempo, no podemos ignorar la trascendencia de los mismos de cara a lograr los objetivos de la Ley 34/2007 cuyo artículo 1 dice: *“Esta ley tiene por objeto establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.”*

Y de ahí que la respuesta que se da a la pretensión deducida exija tener en cuenta las circunstancias concurrentes.

A este respecto, el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire prevé que los 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”*

Por lo tanto, sí se prevé un plazo.

Por otro lado, nos parece conveniente indicar que el incumplimiento de los valores objetivos para la protección de la salud se ha producido en los trienios 2010-2012 y 2018 -2020 y para la protección de la vegetación en los quinquenios 2010-2014 y 2015-2019.

Esta Sala dictó la Sentencia de 19 de octubre de 2019 que obligaba a la Administración a elaborar un plan para las zonas donde se había detectado la superación de los valores objetivos y ello ante la negativa por silencio de la solicitud presentada por la asociación hoy actora, siendo la respuesta dada el Acuerdo que ha sido objeto de este recurso.

Pues bien, teniendo en cuenta la fecha en la que se han superado los valores objetivos, así como los antecedentes que acabamos de exponer y la finalidad que tiene el Plan nos parece necesario y oportuno fijar un plazo.

El plazo que propone la parte actora está en consonancia con las previsiones del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que, como ya hemos expuesto, la naturaleza del plan es la propia de un acto administrativo, y la Administración demandada se limita en su contestación a afirmar que no procede ningún plazo por la complejidad propia de la elaboración del Plan y por la decisión de la Comisión Europea de no abrir ningún procedimiento sancionador.

Pero tales argumentos resultan ajenos a la situación presente, ya que por un lado, la propia complejidad se tiene en cuenta para los plazos que marca el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, ya superados, y, por otro lado, la decisión de la Comisión Europea en nada afecta a la obligación que tiene la Administración de elaborar el plan correctamente en los términos que resultan de esta sentencia.

OCTAVO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, al estimarse el recurso y no poder apreciar dudas de hecho, ni de derecho, procede imponer las costas a la Administración demandada.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto, a la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser de 2000 euros.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

PRIMERO: Estimar el presente recurso contencioso-administrativo nº 265/2022 interpuesto por la representación procesal de la FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN contra el Acuerdo 138/2021, de 16 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico en Castilla y León (PMCAOT), publicado en el BOCyL nº 243 de 20 de diciembre de 2021, que se anula por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, debiendo la Administración demandada elaborar un nuevo Plan en los términos que resultan de esta sentencia en el plazo de 6 meses desde su firmeza.

SEGUNDO: Las costas se imponen a la Administración demandada en los términos y con el límite fijado en el último Fundamento de Derecho.

TERCERO: Una vez firme la sentencia procédase a publicar su fallo en el mismo diario oficial en que se publicó el acto anulado (artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Notifíquese a las partes, haciéndoles saber que esta sentencia no es firme y que contra la misma cabe interponer recurso de casación que se preparará ante esta Sala en el plazo de 30 días (artículo 89.1 de la LRJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución,

mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE nº 162 de 6 de julio de 2016, y previa consignación en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4635 0000 93 0265 22, de un depósito de 50 euros, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

”

Concuerda bien y fielmente con su original, al que me remito, y, para que así conste, extiendo y firmo el presente testimonio. Doy fe.

En Valladolid, a trece de septiembre de dos mil veintitrés.

EL LETRADO DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA