



Roj: **STSJ CL 3834/2018** - ECLI: **ES:TSJCL:2018:3834**

Id Cendoj: **47186330022018100261**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **19/10/2018**

Nº de Recurso: **672/2016**

Nº de Resolución: **940/2018**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ADRIANA CID PERRINO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 3834/2018,**
ATS 9818/2019

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

VALLADOLID

SENTENCIA: 00940/2018

-SECCIÓN SEGUNDA-

Equipo/usuario: MPCModelo: N11600C/ ANGUSTIAS S/N N.I.G: 47186 33 3 2016 0005287

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000672 /2016 MPC

Sobre: MEDIO AMBIENTE

De FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCION DE CASTILLA Y LEON

ABOGADO D^a. MARIA ANGELES GALLEGO MAÑUECO

PROCURADOR D^a. PAULA MARGARITA MAZARIEGOS LUELMO

Contra CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR D./D^a.

SENTENCIA N^o 940

ILMO. SR. PRESIDENTE DE SECCIÓN

D. JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS

D. RAMÓN SASTRE LEGIDO

D^{ña}. ADRIANA CIDPERRINO

En Valladolid, a diecinueve de octubre de dos mil dieciocho.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso seguido con el nº 672/2016 en el que se impugna:

-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.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN , representada por la Procuradora Sra. Mazariegos Luelmo y defendida por la Letrada Sra. Gallego Mañueco.

Como demandada: la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN , representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada D^a. ADRIANA CIDPERRINO .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare, ante la desestimación por silencio del recurso de alzada formulado en fecha 21 de marzo de 2016, contra 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 para las zonas y aglomeraciones de la Comunidad, la obligación de la Junta de Castilla y León 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, de manera urgente, y en concreto antes de que concluya el año civil desde que se dicte la sentencia, todo ello con imposición de costas a la parte demandada.

Por OTROSÍ, se interesa el recibimiento a prueba del recurso.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, su desestimación con la imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día diez de julio del año en curso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto de impugnación del presente procedimiento 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.

Pretende la parte recurrente, Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, 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 siguientes zonas: Salamanca, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Sur y Este de Castilla y León, de manera urgente; y para ello, en primer lugar, expone 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 Administración demandada se opone al recurso aduciendo con carácter previo la causa de inadmisibilidad, con sustento en el artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de falta de acreditación de los requisitos para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas, al no haberse aportado los estatutos que permitan conocer el órgano competente para la adopción del acuerdo de ejercicio de acciones. Alega también la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por desviación procesal al manifestar la parte recurrente que recurre la inactividad de la Administración y posteriormente, en la demanda,



se impugna la desestimación por silencio de la Administración 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, entendiéndose que no concurre inactividad, ni tampoco estamos ante un acto susceptible de impugnación, refiriéndose al documento 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 de fecha 18 de febrero de 2016, por tratarse de una mera información. Subsidiariamente, en cuanto al fondo, interesa la desestimación del recurso contencioso administrativo al entender que, si bien los valores registrados son elevados no llegan a ser peligrosos para la salud humana, al igual que ocurre en la mayor parte del territorio nacional, estamos ante una cuestión que debe ser tratada a nivel nacional y aduce la necesidad previa de contar con un Plan Nacional, que ya se ha comunicado al Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

SEGUNDO.- Por exigencias de método es menester despejar, en primer lugar, la cuestión referida a si la Federación recurrente ha comparecido defectuosamente, como sostiene la Administración demandada. En concreto se reprochaba la falta de aportación de los Estatutos de la misma, que impide conocer a qué órgano está atribuida la función de acordar el ejercicio de acciones judiciales conforme a la normativa interna, reconociendo la aportación junto con el escrito de interposición del recurso de la certificación de la Secretaria de la Federación recurrente referenciando la reunión y el acuerdo del Comité Federal de fecha 25 de junio de 2016, donde se adopta la decisión de impugnación en vía contencioso administrativa de la desestimación por silencio de la Administración 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.

La STS, Sala 3ª, sec. 6ª, S 11-2-2014, rec. 1629/2011, resume la doctrina actual sobre este frecuente óbice formal: "*En relación con el debate suscitado hemos de indicar que la doctrina que en la actualidad debe estimarse correcta - sentencias de 20 de diciembre de 4587/2012 , siguiendo lo declarado entre otras, en la de 20 de enero de 2012 , dictada en el recurso de casación 6878/2009 , matizada por las de 20 de julio de 2010 , recurso de casación 5082/2006 ; las de 11 y 18 de marzo de 2011 , recursos de casación 1402/2007 y 1657/2007 y la de 24 de mayo de 2011 , recurso de casación 5256/2007 -; es la que comporta las siguientes conclusiones:*

Primero.- La exigencia de acreditar la autorización para el ejercicio de acciones en nombre de una persona jurídica con el escrito de interposición del recurso debe ser advertido por el Secretario del Tribunal al momento de la presentación del escrito de interposición y, en su caso, conceder el plazo de diez días al recurrente para que se cumplimente, conforme dispone el artículo 45.3º de la Ley Jurisdiccional . De no atenderse el requerimiento deberá declararse el archivo de las actuaciones.

Segundo.- Cuando pese a no existir dicha acreditación se inicie el procedimiento y se dé curso a las actuaciones, ha de entrar en juego el trámite de subsanación de deficiencias de los actos de las partes que se contiene en el artículo 138 de la mencionada Ley Procesal . Conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo de dicho precepto, cuando la deficiencia del trámite es apreciado de oficio por el mismo Tribunal en cualquier momento del procedimiento ulterior a la admisión del recurso, debe concederse un trámite de subsanación por diez días. De no rectificarse la deficiencia apreciada y requerida, el Tribunal podrá declarar la inadmisibilidad del recurso.

Tercero.- Cuando la deficiencia del trámite sea denunciado a instancia de la otra parte litigante, supuesto a que se refiere el párrafo primero del precepto antes mencionado, al recurrente le es dable un doble comportamiento; uno primero, cumplimentar la omisión denunciada en el plazo de los diez días siguientes, en cuyo supuesto se continuará el procedimiento; en segundo lugar, que en ese mismo plazo se oponga a la denunciada deficiencia procesal del trámite. El desconocimiento de la denuncia de contrario de la omisión formal habilita al Tribunal para apreciar el óbice formal mediante la inadmisibilidad del recurso.

Cuarto.- Una interpretación de los párrafos primero y tercero del artículo 138, acorde al derecho fundamental a la tutela que garantiza el artículo 24 de la Constitución , comporta que si la denuncia de la deficiencia del trámite no es clara o el mismo recurrente se opone a la concurrencia de la ausencia de la autorización para el ejercicio de acciones; habida cuenta de que se suscita una polémica jurídica por la parte recurrente, es necesario que el propio Tribunal realice un requerimiento expreso de subsanación, resolviendo la oposición a dicha denuncia de omisión del documento o, en su caso, de efectuar él mismo el requerimiento, si la denuncia no fue del todo clara y el órgano judicial considera necesaria la acreditación. Cuando pese al requerimiento, no se cumplimenta la exigencia procesal, podrá declararse la inadmisibilidad del recurso.

Quinto.- En todo caso, una vez dictada la sentencia que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, de nada sirve que con posterioridad se pretenda aprovechar la tramitación del recurso de casación para justificar el cumplimiento de ese requisito que no fue debidamente acreditado en la instancia,



pese a haber dispuesto la parte de sobradas ocasiones para ello (sentencia de 12 de marzo de 2013; recurso de casación 886/2012)".

En fin, lo acontecido en este caso ha sido que, suscitado el déficit de documentación acreditativa del citado presupuesto en contestación a la demanda, la representación de la Federación recurrente ha procedido a su aportación junto con el escrito de conclusiones. Conforme a tales Estatutos, la Asamblea Federal se erige como el órgano supremo decisorio de la asociación, y como tal conoce y decide en los asuntos de interés general, si bien, como señala el artículo 18 de los citados Estatutos, es al Comité Federal como máximo órgano de coordinación entre Asambleas Federales al que corresponde entre otras responsabilidades, la de representar a la Federación ante los organismos públicos y privados, así como adoptar los acuerdos relativos a la presentación de recursos administrativos o acciones judiciales encaminadas a la defensa del medio ambiente y otorgar poder de representación, por lo que a este Comité y en dicha condición es a quien ha de corresponder la competencia sobre la adopción del ejercicio de acciones, como así consta en las actuaciones.

Debe pues desestimarse esta causa de inadmisibilidad.

TERCERO.- En segundo término, procede efectuar estudio del segundo motivo de inadmisibilidad alegado por la Administración demandada por desviación procesal al entender que, por un lado, la parte recurrente formula el presente recurso frente a la inactividad de la Administración y posteriormente en la demanda se impugna la desestimación por silencio de la Administración 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, entendiéndose que no concurre inactividad, ni tampoco estamos ante un acto susceptible de impugnación, refiriéndose al documento 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 de fecha 18 de febrero de 2016, por tratarse de una mera información.

A los efectos de enfrentar esta cuestión, es menester poner de manifiesto que tras la solicitud presentada por la Federación aquí recurrente en fecha 22 de enero de 2016, dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León instando la adopción de los Planes de mejora de la calidad del aire para las zonas y aglomeraciones afectadas, por el Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León (P.S. el Director General del Medio Natural), en comunicación de fecha 18 de febrero de 2016, en respuesta a dicha solicitud le remite al informe del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático de la citada Consejería de esa misma fecha, en el que, en resumen, se consideraba más adecuado la adopción de un Plan Nacional de ozono, habiendo hecho ya alegaciones al Plan Nacional de mejora de la calidad del aire, y al mismo tiempo se concretan las zonas que han superado el valor objetivo para la protección de la salud por ozono en el año 2015. Por la parte aquí recurrente se recurre en alzada frente a la desestimación de su solicitud contenida en el escrito de fecha 18 de febrero de 2016, sin que conste resuelto el referido recurso.

A la vista de lo expuesto, no puede tener acogida la desviación procesal pretendida por la Administración demandada, puesto que, a pesar de la diferente denominación que utiliza la parte recurrente en el escrito de interposición del recurso (donde acciona frente a la inactividad de la Administración ante su solicitud de fecha 22 de enero de 2016) y posteriormente en la demanda rectora del mismo (donde concreta que interpone demanda frente al silencio desestimatorio del recurso de alzada ya referenciado), no puede apreciarse que exista divergencia en lo que constituye el objeto del proceso, porque en todo caso se está refiriendo a la falta de respuesta por parte de la Administración frente a su solicitud, debiendo entender también como tal la falta de respuesta al recurso de alzada interpuesto contra la respuesta de fecha 18 de febrero de 2016, a los que ya se hace expresa referencia en el escrito de interposición del recurso; se aprecia que existe coordinación y congruencia entre la actividad impugnada y las pretensiones accionadas por la recurrente a través del recurso interpuesto.

La palabra "inactividad" que se utiliza en el escrito de interposición del recurso ha de ser integrada e interpretada en el conjunto de lo aducido en dicho escrito, ya que de manera inmediata a la misma hace referencia a la falta de respuesta a una solicitud, por lo que dicha interpretación conduce a ser entendida como silencio desestimatorio, que es lo que posteriormente concreta en el escrito de demanda. Como señala la sentencia del Tribunal supremo de fecha 18 de julio de 2018 (rec. 151/2017): "*Interesa poner de manifiesto a efectos procesales, que esa dualidad en la determinación del objeto del proceso se hace de manera sucesiva, porque así como la actividad impugnada ha de quedar delimitada en el escrito de interposición, conforme se dispone en el artículo 45 de la Ley procesal ; las pretensiones, han de quedar delimitadas en los escritos de demanda y, en su caso y en los escasos supuestos en que es admisible, prácticamente de naturaleza procesal salvo la mera oposición a las accionadas de contrario, en la contestación, conforme a lo que se dispone en el artículo 56.1º.*



Esa determinación sucesiva del objeto del proceso, por un principio de pura lógica jurídica, impone necesariamente que entre aquella actividad y las pretensiones exista la más completa congruencia, de tal forma que entre una y otras haya una relación directa entre el contenido de la actividad administrativa y <<la situación jurídica individualizada>>que con el proceso se pretende, además de la mera anulación de aquella.

...

En el sentido expuesto, se declara por la sentencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo 1.127/2017, de 27 de junio, dictada en el recurso de casación 145/2016, con cita de otras anteriores, que <<según la jurisprudencia de esta Sala existe desviación procesal, determinante de la inadmisibilidad del recurso, cuando entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda existe una divergencia sustancial al incluirse en este último actos o disposiciones a las que no se ha referido la impugnación en aquél. Por poner un ejemplo de lo que es reiterada jurisprudencia, la Sentencia de esta Sala de 6 febrero de 1991 señaló que <<la delimitación del objeto litigioso se hace en dos escritos distintos, uno, en el de interposición del recurso, en que habrá de indicarse el acto o disposición contra el que se formula, y otro, en el de demanda, en el que con relación a aquéllos se deducirán las pretensiones que interesen, sin que sea lícito extenderlas a actos distintos de los inicialmente delimitados sin haber guardado los requisitos propios de la acumulación, puesto que el permitirlo supondría prescindir de la naturaleza y el carácter esencialmente revisores del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conculcándose el espíritu y la letra de los artículos 1.º y 37 de la citada Ley (se entiende que de la Ley 1956, a los que corresponden los artículos 1 y 25 de la vigente) al incidirse en desviación procesal, razón por la cual, en el caso de ejercitarse pretensiones sin ninguna relación con el acto impugnado, procederá declarar inadmisibile el recurso sin entrar en el fondo del asunto, y en el de deducirse unas relacionadas con él y otras sin relación alguna, por no haber inadmisibilidades parciales respecto de un mismo acto por fuerza del principio de unidad de contenido de la instancia jurisdiccional, lo correcto será juzgar sobre las primeras y desestimar las segundas sin entrar en el examen de ellas>>.

Y tampoco hemos de considerar, como pretende la Administración demandada, que no estemos ante un silencio negativo por entender que el escrito de fecha 18 de febrero de 2016 no debe ser considerado como una resolución susceptible de impugnación sino una mera información sobre la improcedencia de elaborar el Plan interesado; bien es cierto que el escrito del Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental (P.S. el Director General del Medio Natural) en respuesta a la citada solicitud hace una remisión, sin más, al informe del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático elaborado precisamente a raíz de la solicitud citada, pero no lo es menos que esa respuesta lo que conlleva implícitamente es la desestimación de la solicitud efectuada por la aquí recurrente, y no puede ser entendida como un mero acto de comunicación porque se explicitan las razones por las que no accede a dicha solicitud, al entender que considera más adecuado la elaboración de un Plan Nacional para el ozono.

No concurre, por tanto, la causa de inadmisibilidad alegada al amparo del artículo 69.c) en relación con el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional.

CUARTO.- 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 Maíllo, 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.

Señala el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, 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 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".

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.

QUINTO.- Procede en consecuencia la estimación del recurso interpuesto, con anulación de las resoluciones recurridas y como se interesa en la demanda declarar 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, a la mayor brevedad, y ello con imposición de costas procesales a la Administración demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

SEXTO.- Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

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

FALLAMOS

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 Luelmo 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.



Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos previstos en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada a los mismos por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, recurso que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de su notificación.

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

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ