



**Resolución 2024R-3506-23 del Ararteko, de 11 de junio de 2024, que recomienda al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco que responda a la solicitud dirigida a iniciar la elaboración y aprobación de un plan de mejora de calidad de aire para la zona afectada por superaciones de los valores objetivo para el ozono.**

### Antecedentes

1. La Asociación Ekologistak Martxan se quejó ante el Ararteko de la falta de respuesta del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco a la solicitud de adopción de un plan de mejora de la calidad del aire.

La Asociación reclamante exponía que, con fecha de 17 de junio de 2022, solicitó a ese Departamento que adoptase de manera urgente un plan de mejora de la calidad del aire previsto en la legislación sobre calidad del aire para una zona afectada por la contaminación de ozono troposférico. La solicitud formulada incluía una petición de resolución expresa y, en caso de denegación, información acerca de los eventuales recursos a presentar.

La petición del plan se justificaba por la superación del valor objetivo del ozono en una de las zonas en las que ese órgano ambiental lleva a cabo mediciones de la calidad del aire. En concreto, según los datos publicados por el Gobierno Vasco y por el Ministerio para la Transición Ecológica, durante los años 2018 y 2020 la zona denominada "*ES1613 Cuencas Interiores*" había superado el valor objetivo para la protección de la salud establecido para el ozono en el Anexo 1.H del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

La Asociación planteaba que esta medida de planificación venía impuesta a las autoridades autonómicas competentes, y les exigía elaborar y aprobar, a la mayor brevedad, los preceptivos planes de calidad del aire en las zonas donde se hubiese constatado el incumplimiento de algunos de los valores objetivo de los contaminantes regulados en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

La Asociación promotora de la queja acudió al Ararteko exponiendo que, pasados varios meses desde su petición, no había recibido una respuesta expresa a su pretensión.

2. Admitida a trámite esta reclamación, con fecha de 28 de noviembre de 2023, el Ararteko solicitó información al Departamento de Desarrollo Económico,





Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre la contestación prevista a la solicitud de la Asociación reclamante y los motivos de la falta de respuesta.

3. Con fecha de 13 de diciembre de 2023, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco remitió al Ararteko un informe de la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular que señalaba lo siguiente:

*“Con fecha 25 de enero de 2023 la Dirección de Calidad Ambiental y Economía Circular suscribió un escrito de respuesta en relación con la solicitud presentada respecto a la adopción de un plan de mejora de la calidad del aire para la zona ES1613 Cuencas interiores.*

*Dicha respuesta se puso a disposición de la entidad solicitante en el Registro electrónico general de la administración autonómica con fecha 27 de enero de 2023, de forma que la Asociación Ekologista accedió a su contenido el 31 de enero de 2023”.*

Asimismo, el informe adjuntaba la comunicación del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular remitida a la Asociación en la que le informaba de lo siguiente:

*“En relación con su petición, le informo que, según el artículo 16 del Real Decreto 102/2011, que regula las medidas aplicables en las zonas que se superen los valores objetivo y los objetivos a largo plazo de ozono, “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”.*

*En el caso de Valderejo el número de superaciones en los últimos años ha sido:*

- *Año 2021: 21 superaciones (promedio 2019-2021)*
- *Año 2020: 27 superaciones (promedio 2018-2020)*

*Por la situación geográfica de esta estación, la Administración competente considera que no puede garantizarse el cumplimiento del valor objetivo para el ozono sin que se adopten medidas que conlleven costes desproporcionados.*

*No obstante lo anterior este Órgano en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados, ha suscrito este año 2022, un convenio con la Universidad del País Vasco con el fin de investigar la problemática de contaminación atmosférica desde una perspectiva científica. En la cuestión del*





*ozono hay dos líneas en las que se está trabajando; 1-Análisis de precursores de ozono en zonas rurales y entornos urbanos, y 2-Estudio de procesos de dispersión, transporte y formación de ozono en Euskadi.*

*En otro orden de cosas, le informo que su solicitud se configura como un procedimiento relativo al ejercicio del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución Española, de forma que al ser este un derecho fundamental, tiene su propia regulación mediante Ley orgánica.*

*En este sentido, la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, establece en su artículo 11.3 la forma de contestación a la presente petición. A tal respecto, establece que “la contestación recogerá, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporará las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En caso de que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación”.*

*Así las cosas, la normativa no prevé que el escrito de contestación deba tener pie de recurso ni tampoco prevé la posibilidad de que frente a la misma pueda interponerse recurso alguno en vía administrativa.*

*Ahora bien, el artículo 12 de la referida Ley orgánica, establece que el derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante las vías establecidas en el artículo 53.2 de la Constitución, el cual permite, para la tutela de los derechos y libertades fundamentales, acudir a los tribunales ordinarios a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.*

*Del mismo modo, añade el artículo 12 que podrá ser objeto de recurso contencioso administrativo, mediante el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona establecido en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo siguiente:*

- a) La declaración de inadmisibilidad de la petición.*
- b) La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.*
- c) La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior”.*

En definitiva, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco daba cuenta de la contestación ofrecida a la





Asociación que consistió en una comunicación informativa del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular.

La información remitida reconocía que durante el año 2020 la estación de Valderejo, ubicada en la zona "ES1613 Cuencas Interiores", superó en 27 ocasiones los valores objetivo de ozono durante el promedio 2018-2020. Sin embargo, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco no consideró oportuno aprobar un plan para reducir la contaminación por ozono ya que las medidas a tomar supondrían unos costes desproporcionados.

Respecto a la solicitud de la Asociación, el informe sostenía que fue resuelta, a través de un procedimiento relativo al ejercicio del derecho de petición, mediante una comunicación en la que el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco le informaba de su valoración sobre la situación del ozono y de las medidas que ese Departamento estaba tomando. La respuesta no le informaba de la posibilidad de interposición de ningún recurso administrativo, cabiendo únicamente frente a ella un recurso contencioso-administrativo previsto en el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

A la vista de esta información, y tras analizar sus contenidos, esta institución le da traslado las siguientes:

### Consideraciones

**1. El derecho a la buena administración.** Con carácter general, hay que traer a colación el derecho de la ciudadanía a la buena administración que comprende el derecho de toda persona a que las administraciones públicas traten su asunto imparcial y equitativamente e incluye la obligación de resolverlo, de forma motivada, dentro de un plazo razonable.

Como ha señalado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, por todas la Sentencia 2280/2024, de 6 de mayo de 2024: *"El citado derecho aparece formalmente recogido en el art. 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. En nuestro ordenamiento jurídico el mismo se deduce de lo dispuesto en los arts. 9.3, 103 y 106 CE. El derecho a la buena administración se configura actualmente, desde una perspectiva subjetiva, como un derecho fundamental del ciudadano, no sólo como deber de actuación de la Administración frente a los ciudadanos, configurándose como un derecho de nueva generación. El derecho a una buena Administración pública no se detiene en la mera observancia*





*estricta del procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al ciudadano".*

Este derecho impone a las Administraciones públicas un correlativo elenco de deberes exigibles, entre los que se encuentran, al menos, el de acusar recibo de los escritos que ante ellas se presenten, su impulso de oficio en el procedimiento que corresponda y el deber de responder, dentro de un plazo de tiempo razonable, de forma congruente y motivada a todas las cuestiones y peticiones planteadas y, desde luego, el deber de garantizar el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva.

En ningún supuesto la normativa de procedimiento administrativo avala la falta de contestación a la ciudadanía mediante el silencio administrativo. Tal y como señala el artículo 88.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *"En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución"*.

La importancia de conocer los motivos de la respuesta tiene directa relación con el derecho a una buena administración que, como antes se ha expuesto, implica la obligación de la administración de motivar adecuadamente la decisión a tomar, de garantizar una adecuada participación de las personas concernidas en la toma de decisiones y de permitir el derecho a la revisión de las decisiones administrativas a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales correspondientes.

La exigencia de motivación de los actos y disposiciones administrativas constituye una constante de nuestro ordenamiento jurídico. El Tribunal Supremo en su sentencia 5777/2016, de 26 de diciembre, ha considerado que la motivación tiene por finalidad *"la de que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. Motivación que, a su vez, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados por el apartado 3 del artículo 9 Constitución Española (CE) y que también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa)"*.

Justamente, con relación a esta máxima consistente en garantizar el derecho a la tutela administrativa efectiva derivada del derecho a una buena administración, la



sentencia del Tribunal Supremo nº 196/2019, de 19 de febrero, ha recalcado que: *"...el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos. Entre esos deberes está -y esto resulta indiscutible- el de dar respuesta motivada a las solicitudes que los ciudadanos formulen a la Administración y a que las consecuencias que se anuden a las actuaciones administrativas -especialmente cuando las mismas agraven la situación de los interesados o les imponga cargas, incluso si tienen la obligación de soportarlas- sean debidamente explicadas no solo por razones de pura cortesía, sino para que el sujeto pueda desplegar las acciones defensivas que el ordenamiento le ofrece".*

2. Dicho lo anterior, conviene analizar el caso expuesto en la presente reclamación. En este caso, la Asociación reclamante cuestionaba la falta de cumplimiento de la obligación del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco de dictar una resolución expresa, con indicación de los recursos procedentes, en el caso de la solicitud dirigida a esa administración ambiental. La petición solicitaba la adopción, con la mayor urgencia, de un plan de mejora de calidad del aire ante la superación de los valores límites del ozono, tal y como establece en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Según la información mencionada en los antecedentes, la administración sí que dio una respuesta al escrito presentado. Sin embargo, la respuesta a la solicitud consistió en una mera comunicación informativa que no respondía expresamente a la pretensión formulada de iniciar la tramitación y aprobación de un plan de mejora de la calidad del aire, ni justificaba cuáles eran los motivos por los cuales no procedía cumplir con las previsiones de la Ley 34/2007, ni indicaba los recursos procedentes.

**3. El derecho al procedimiento administrativo.** Respecto al procedimiento administrativo a seguir, el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco argumentaba que la solicitud de la Asociación tenía la consideración de petición y, como tal, había sido respondida de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

A ese respecto, hay que señalar que las solicitudes de la ciudadanía para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico tenga establecido un procedimiento *ad hoc* deberán reconducirse por la administración competente al procedimiento administrativo específico que corresponda.



Únicamente en aquellos supuestos en los que las solicitudes no puedan encauzarse en un determinado procedimiento será cuando proceda su tramitación siguiendo las previsiones del derecho de petición, previsto en el artículo 29 de la Constitución española y regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

El ejercicio de este derecho permite a la ciudadanía formular peticiones sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias de la administración destinataria. Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa o expresar súplicas sobre cualquier asunto de interés general, colectivo o particular, que resulten de carácter discrecional o graciable, siempre que no estén fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante. En ese caso, el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/2001, recoge que, una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente está obligada a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación. La respuesta dada por la administración debe incluir las razones o motivos por los que se acuerda acceder o no a la petición. La importancia de una respuesta expresa se basa en dar contenido al derecho de petición, conocer los términos exactos de la respuesta y disponer del correspondiente derecho a recurrir esa resolución ante los órganos administrativos y jurisdiccionales oportunos.

Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 108/2011, de 20 de junio *"la petición puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa "expresando súplicas o quejas", pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables"*, quedando, por tanto, excluido de su ámbito *"cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido"*.

4. Sentado lo anterior, entiende el Ararteko que el escrito presentado por la Asociación, una solicitud de aprobación de un plan de mejora de la calidad del aire exigido por la legislación medioambiental no era una cuestión discrecional o graciable sujeta al procedimiento previsto para el ejercicio del derecho de petición sino que hacía referencia a una petición dirigida al ejercicio de las competencias recogidas en la legislación de calidad del aire.

En ese orden de cosas, esta institución debe concluir que la respuesta ofrecida hasta la fecha por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco incumple con las obligaciones que derivan del deber de buena administración de adoptar las decisiones siguiendo el correspondiente procedimiento administrativo y de concluir mediante la correspondiente resolución expresa, de forma motivada, con indicación de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales.







**5. El papel del denunciante medioambiental.** En opinión del Ararteko el escrito remitido por la Asociación, en el que ponía en conocimiento de la administración ambiental un hecho que podía dar lugar a un incumplimiento de la legislación ambiental, debería tener la calificación de denuncia, ya que estaba dirigido a la incoación de un procedimiento administrativo reglado, como era la aprobación de un plan de calidad del aire.

A ese respecto, el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que los procedimientos se iniciarán de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. En ese caso, el artículo 62.1 de la Ley 39/2015 entiende por denuncia el acto por el cual una persona *"pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo"*.

Es preciso advertir que la presentación de una denuncia no confiere a la persona denunciante, por sí sola, la condición de persona interesada en el procedimiento. Sin embargo, cuestión distinta es cuando el denunciante manifiesta su voluntad expresa de ser parte interesada en el ámbito de la protección de la legalidad medioambiental.

El vigente ordenamiento jurídico reconoce un *status* diferente al denunciante que actúa en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 17 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

En ese supuesto, cuando el denunciante medioambiental manifiesta su voluntad expresa de ser parte interesada, la normativa de procedimiento administrativo le confiere una serie de derechos procedimentales que deben ser tenidos en cuenta por la administración competente en la tramitación del correspondiente expediente administrativo, en los términos de la legislación sectorial, y de conformidad con las reglas previstas en la Ley 39/2015.

En relación con la tutela ambiental, el ejercicio de la acción popular conlleva la obligación de la administración de comunicar a la persona interesada cuantas resoluciones se dicten respecto al procedimiento denunciado, así como el derecho a presentar alegaciones y a recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental.

Al mismo tiempo, hay que señalar que, durante el proceso de aprobación de los planes de calidad del aire, el artículo 17 de la Ley 34/2007 incorpora la obligación de garantizar una participación real y efectiva de las personas interesadas







siguiendo las previsiones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En ese supuesto, esa norma reconoce la legitimación para ejercer la acción popular de aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente, con más de dos años antes de actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación administrativa.

En esos términos, esta institución considera que la solicitud formulada por la Asociación Ekologistak Martxan debería calificarse como una denuncia medioambiental, ya que ponía en consideración del órgano ambiental del Gobierno Vasco la superación de los valores objetivos de ozono en la zona de Valderejo en el año 2020, y estaba dirigida a que el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente acordase, de oficio, la incoación del correspondiente procedimiento para la aprobación de un plan de calidad del aire previsto en el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007.

**6. Los planes de calidad del aire.** Respecto a las obligaciones derivadas del cumplimiento de la legislación medioambiental, cabe hacer una breve referencia al marco legal que regula la aprobación de los planes de calidad del aire en el caso de incumplimiento de los valores objetivo de alguno de los contaminantes regulados.

La Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, establece las medidas destinadas a definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto. Para ello el artículo 17 establece los requisitos aplicables a las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de ozono superen los valores objetivo y los objetivos a largo plazo. En su apartado segundo establece que las zonas y aglomeraciones donde se supere algún valor objetivo, los Estados miembros se asegurarán de que se aplique, si procede, un plan de calidad del aire con el fin de respetar esos valores objetivo, salvo cuando no pueda conseguirse mediante medidas que no conlleven costes desproporcionados.

En la transposición de esta Directiva europea, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, ha establecido en su artículo 5 la competencia del órgano ambiental de la comunidad autónoma correspondiente de adoptar los planes y programas oportunos para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad en su ámbito territorial.





En concreto, el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007 determina la obligación de adoptar planes *"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"*.

Por su parte, el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011 regula que cuando en una determinada zona los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen *"cualquier valor límite o valor objetivo"* las comunidades autónomas *"deberán"* aprobar los planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente.

El anexo 1 del Real Decreto 102/2011 establece que los valores objetivos relativos al ozono troposférico para la protección de la salud humana no deberán superar los 120  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  más de 25 días por cada año de promedio en un período de 3 años.

En este caso, el informe del Director de Calidad Ambiental y Economía Circular reconoce que, durante el año 2020, la estación de Valderejo superó en 27 ocasiones los valores objetivo de ozono en el promedio 2018-2020.

De acuerdo con lo dicho, el Ararteko debe poner de manifiesto que, si bien la normativa mencionada exige, de forma clara, la obligación de aprobar un plan de mejora de calidad del aire dirigido a tomar medidas para reducir la contaminación por ozono, la respuesta del órgano ambiental del Gobierno Vasco reconoce que no ha procedido a su tramitación, limitándose a señalar que, en el caso de la situación geográfica de la estación de Valderejo, las medidas a tomar supondrían unos costes desproporcionados.

**7. Obligatoriedad del ejercicio de las potestades administrativas.** Tal y como establece el artículo 103 de la CE, las administraciones públicas tienen que servir con objetividad a los intereses generales y actuar para ello con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho. El Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia 34/2004, de 8 de marzo, que las administraciones públicas no pueden actuar ante las obligaciones recogidas en las normas con base en el principio de autonomía de voluntad, sino que deben actuar con *"sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y con interdicción expresa de actuar con arbitrariedad según el artículo 9.3 de la CE"*.

Tal y como establece el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público *"La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia"*.

De ese modo, hay que poner de manifiesto el carácter irrenunciable que implica el ejercicio de las potestades administrativas que dispone el Departamento de





Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco para adoptar los planes correspondientes para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad en su ámbito territorial dentro de los términos y plazos recogidos en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Esta institución debe subrayar que, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica que dispone la administración para determinar cuáles serían las medidas necesarias para la reducción de ese contaminante, la respuesta de ese Departamento no resulta conforme con las obligaciones derivadas de la mencionada legislación medioambiental.

8. En consonancia con lo expuesto, la jurisprudencia ha reconocido la obligación de las administraciones autonómicas de elaborar y aprobar planes de calidad del aire en las zonas donde se superen los valores límite establecidos en la normativa.

Es el caso del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su sentencia 3834/2018, de 19 de octubre de 2018, en la que resolvió un recurso presentado por una Asociación ecologista por la falta de respuesta de la Junta de Castilla y León a una solicitud para que esa administración adoptase los Planes de Mejora de Calidad del Aire. El Tribunal cuestiona la respuesta de la administración que consistió en una *"remisión, sin más, de un 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"*. La sentencia estimó el recurso presentado y declaró la obligación de la Administración Autonómica demandada de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su Sentencia 634/2021, de 23 de diciembre de 2021, condenó al Gobierno de Navarra a adoptar de manera urgente el Plan de Mejora de la calidad del aire para el ozono la zona de la Ribera Navarra.

En sintonía con ese razonamiento el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia 10614/2022 de 12 de diciembre de 2022 consideró que *"es evidente que el art. 16.2 de la Ley 34/07 es preceptivo y obliga a las Comunidades Autónomas, a adoptar "como mínimo" 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, y, en el mismo sentido se expresa el art. 24.1 del RD 102/11 , que las "obliga" a aprobarlos cuando se superen en su territorio los valores límite o valor*



*objetivo en esas zonas o aglomeraciones, por lo que, es algo irritante que trate de justificar la ausencia de reglamentación alegando también que estamos ante un problema sistémico que fluye a nivel internacional".* Por ello, estimó el recurso contencioso-administrativo condenó a la Generalitat de Cataluña a elaborar y aprobar, a la mayor brevedad, los planes de mejora de calidad del aire en las zonas y aglomeraciones que habían superado los valores objetivo del ozono troposférico.

Siguiendo la misma línea, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en la Sentencia 45/2023, de 24 de enero de 2023, estimó el recurso planteado por una Asociación ecologista contra un informe del órgano ambiental de la Generalidad Valenciana emitido en contestación a la petición de adopción urgente de planes de mejora de la calidad del aire en las zonas afectadas por contaminación de ozono. En relación con el procedimiento, la sentencia consideraba que la solicitud de la asociación conducente a obtener una resolución expresa: *"Claramente estaba solicitando la tramitación de un expediente y una resolución que a la vez que informar a la asociación demandante fuera vinculante para la propia administración"*.

Respecto al fondo del asunto la Sala sostenía que *"Existe obligación del Estado y de las Comunidades autónomas de elaboración de Planes que analicen las concentraciones de ozono y la forma o medidas para paliarlo o eliminarlo. La directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, establece los siguientes parámetros: a) El artículo 17 de la Directiva 2008/50/CE establece los "Requisitos aplicables a las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de ozono superen los valores objetivo y los objetivos a largo plazo". Respecto al cumplimiento de los parámetros de la directiva, en la sección B del anexo VII de la Directiva para el cumplimiento de los valores objetivo es el 01-01-2010: (...) El cumplimiento de los valores objetivo se evaluará a partir de esta fecha. Es decir, 2010 será el primer año cuyos datos se utilicen para calcular el cumplimiento durante los tres o cinco años siguientes, según corresponda"*. En conclusión, la sentencia condenó a la Generalidad Valenciana a elaborar y aprobar sin dilaciones los planes para las zonas y aglomeraciones afectadas por superaciones de los valores objetivo para el ozono.

Por su parte, el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de junio de 2020, declaró que esa obligación no estaba vinculada a la previa elaboración por el Estado de los planes de mejora de calidad del aire que le competen en la materia.

Por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 22 de diciembre de 2022, *asunto C-125/20 Comisión/España*, hacía referencia a la relación directa que establece la Directiva 2008/50 una entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para el NO<sub>2</sub> (artículo 13.1 de la Directiva,



en relación con su anexo XI) y, por otro parte, la elaboración de planes de calidad del aire, que debían ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objeto de reducción del riesgo y los diferentes intereses públicos y privados en juego. Así, si bien los Estados miembros disponían de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, éstas debían en, en cualquier caso, permitir que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante en cuestión sea lo más breve posible.

En cuanto al reto socioeconómico que suponen las inversiones que deben realizarse, esa decisión judicial consideraba que la administración competente *“debe demostrar que las dificultades que invoca para poner fin a las superaciones de tales valores excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite – NO<sub>2</sub>), C-573/19”*.

En conclusión, tal y como exponen las sentencias mencionadas, los órganos ambientales correspondientes de las administraciones autonómicas competentes están obligados a dar una respuesta expresa y motivada y acordar la incoación de la aprobación de un plan de calidad del aire en aquellas zonas afectadas por las superaciones de los valores objetivo para el ozono.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco la siguiente:

### RECOMENDACIÓN

Que, a tenor de lo expuesto, responda de forma expresa y motivada a la solicitud de la Asociación reclamante dirigida a iniciar, a la mayor brevedad, la elaboración y aprobación de un plan de mejora de calidad de aire para la zona afectada por superaciones de los valores objetivo para el ozono, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.2.a) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

