

## LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA DERIVADA DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS Y OTRAS CAUSAS: EL INCUMPLIMIENTO CONSTANTE DE LOS NIVELES DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

**Autora:** Mercedes Almenar Muñoz, Doctora en Derecho-UPV, Profesora Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia. [meralmuo@urb.upv.es](mailto:meralmuo@urb.upv.es)

### **Resumen:**

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 valores límite para los contaminantes atmosféricos, en particular el dióxido de nitrógeno, y que obliga a los Estados miembros a aplicar medidas adecuadas para poner fin a esta situación en caso de superarse los límites establecidos.

Por ello, los Estados miembros deben adoptar medidas para controlar los niveles de contaminación atmosférica y garantizar una buena calidad del aire y proteger la salud pública.

Este trabajo analiza el incumplimiento de varios Estados miembros de los niveles máximos permitidos por la UE respecto a la calidad del aire y propone medidas urgentes para paliar este grave problema ambiental. También se aborda el tratamiento de la contaminación atmosférica en el planeamiento urbanístico.

### **Abstract:**

Directive 2008/50 / EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air in Europe sets limit values for air pollutants, in particular nitrogen dioxide, And which obliges Member States to implement appropriate measures to put an end to this situation should the limits be exceeded.

Member States should therefore take measures to control levels of air pollution and ensure good air quality and protect public health.

This paper analyzes the failure of several Member States to meet EU maximum levels for air quality and proposes urgent measures to address this serious environmental problem. It also addresses the treatment of air pollution in urban planning.

**Palabras clave:** contaminación atmosférica, calidad del aire, incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE

**Key words:** air pollution, air quality, non-compliance with Directive 2008/50 / EC

**Sumario:**

- I. El reciente incumplimiento de la Directiva reguladora de la calidad del aire
- II. Evolución del cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE
- III. Objetivos de la política europea en materia de calidad del aire
- IV. El caso particular de las granjas como problema de la contaminación del aire
- V. Conclusiones

## **I. EL RECIENTE INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA REGULADORA DE LA CALIDAD DEL AIRE**

La Comisión Europea ha emitido un dictamen motivado de fecha 15 de febrero de 2017 advirtiendo definitivamente a Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido por incumplir reiteradamente los límites de contaminación atmosférica correspondientes al dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), impuestos por 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Texto completo de la Directiva 2008/50/CE, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:Es:PDF>

Con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente en general, es particularmente importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario. En este sentido es preciso evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar los objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud.

En este sentido, se aprobó la citada Directiva mediante la cual se establecen valores límite para los contaminantes atmosféricos, en particular el dióxido de nitrógeno, y que obliga a los Estados miembros a aplicar medidas adecuadas para poner fin a esta situación en caso de superarse los límites establecidos.

Por ello, la CE ha instado a estos cinco Estados miembros (Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido) para que adopten medidas para controlar los niveles de contaminación atmosférica y garantizar una buena calidad del aire y proteger la salud pública.

Debe destacarse que anualmente más de 400.000 ciudadanos mueren prematuramente en la UE como consecuencia de una mala calidad del aire. Millones de personas padecen enfermedades respiratorias y cardiovasculares provocadas por la contaminación del aire. En 2013, debido a unos niveles persistentemente altos de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), se produjeron aproximadamente 70.000 muertes prematuras en Europa, un número casi tres veces superior al de muertes por accidentes de tráfico en ese mismo año<sup>2</sup>.

El referido dictamen motivado se refiere a la violación constante de los valores límites correspondientes al NO<sub>2</sub> en:

- **Alemania** (28 zonas de calidad del aire, en particular Berlín, Múnich, Hamburgo y Colonia),
- **Francia** (19 zonas de calidad del aire, entre las que se cuentan París, Marsella y Lyon),
- el **Reino Unido** (16 zonas de calidad del aire, incluidas Londres, Birmingham, Leeds, y Glasgow),
- **Italia** (12 zonas de calidad del aire, en particular Roma, Milán y Turín),

En relación con la violación de dichos valores de calidad del aire en el caso concreto de España, el dictamen motivado de la CE se refiere a la infracción constante de los valores límites correspondientes al dióxido de nitrógeno en 3 zonas, una Madrid y dos que cubren Barcelona.

Entre las medidas que pueden adoptarse para reducir las emisiones contaminantes y, al mismo tiempo, acelerar la transición a una economía hipocarbónica, cabe citar la disminución del volumen global de tráfico, los combustibles utilizados, el cambio a los vehículos eléctricos y/o la adaptación

---

<sup>2</sup> EUROPEAN COMMISSION PRESS RELEASES DATABASE, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-238\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_es.htm).

del comportamiento al volante. En este contexto, la reducción de las emisiones de los vehículos diésel es un paso importante para lograr el cumplimiento de las normas sobre calidad del aire de la UE.

Si bien corresponde a las autoridades de los Estados miembros elegir las medidas adecuadas para hacer frente a los rebasamientos de los límites correspondientes al NO<sub>2</sub>, es preciso realizar un esfuerzo mucho mayor a escala local, regional y nacional para cumplir las obligaciones de las normas de la UE y salvaguardar la salud pública.

En definitiva, si los Estados miembros advertidos no toman medidas en el plazo de dos meses, entre ellos España, la Comisión podrá decidir llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia de la UE.

## **II. EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA 2008/50/CE**

La legislación de la UE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (Directiva 2008/50/CE) establece límites de calidad del aire que no pueden superarse en ninguna parte de la UE y obliga a los Estados miembros a limitar la exposición de los ciudadanos a contaminantes atmosféricos nocivos.

A pesar de esta obligación, la calidad del aire ha sido un problema en muchos lugares durante varios años. En 23 de los 28 Estados miembros, las normas de calidad del aire se siguen rebasando, lo que afecta a más de 130 ciudades de toda Europa.

La Comisión ha emprendido acciones legales contra algunos Estados miembros por mala calidad del aire desde 2008, centrándose inicialmente en las partículas (PM<sub>10</sub>), respecto a las cuales la fecha límite de cumplimiento era 2005, y el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), en cuyo caso esa fecha era 2010.

Hasta la fecha se han emprendido acciones legales en relación con el NO<sub>2</sub> contra 12 Estados miembros, con casos de infracción en curso contra Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal y el Reino Unido. Es posible que se emprendan acciones legales contra otros Estados miembros.

El principal emisor de contaminantes es el tráfico rodado, responsable de cerca del 40 % de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) en la UE. A nivel del suelo, la contribución relativa del tráfico es mucho más elevada (porque las emisiones de las chimeneas industriales altas se diluyen antes de

llegar al suelo). Del total de las emisiones de NO<sub>x</sub> generadas por el tráfico, aproximadamente el 80 % procede de los vehículos diésel.<sup>3</sup>

### III. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EUROPEA EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE

La política europea<sup>4</sup> en esta materia viene señalando que “*el aire limpio es un recurso valiosísimo. En las zonas geográficas con más densidad de población de la UE se rebasan con creces varias normas de calidad del aire, sobre todo las relativas a los contaminantes más problemáticos como las partículas, el ozono troposférico o el dióxido de nitrógeno. A pesar de los considerables esfuerzos para reducir las emisiones contaminantes, las concentraciones actuales de partículas finas causan 500.000 muertes prematuras al año en la UE y sus países vecinos. Otros estudios han mostrado que el número de días laborables perdidos debido a enfermedades inducidas por la contaminación atmosférica es mayor que los días laborables requeridos para pagar las medidas adicionales de reducción de los contaminantes*”.

A tal fin, el objetivo de la UE para el horizonte 2020 es que se satisfagan las normas provisionales de la UE relativas a la calidad del aire, incluso en puntos críticos urbanos. Para ello deben actualizarse esas normas y definirse medidas adicionales para reducir la distancia respecto al objetivo último de alcanzar niveles de calidad del aire que no causen un impacto significativo sobre la salud y el medio ambiente.

Para un encuadre conceptual del tema la contaminación del aire o atmosférica se define por primera vez a nivel comunitario en la Directiva 84/360/CEE,

---

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION PRESS RELEASES DATABASE, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-238\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_es.htm).

<sup>4</sup> *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, 20 de septiembre de 2011, disponible en: Euro-Lex, El acceso al Derecho de la Unión Europea.

*“La mejor aplicación de la legislación vigente y la adopción de nuevas normas basadas en datos científicos ayudarían a resolver esos problemas y orientar la actividad innovadora. Con los plazos de desarrollo adecuados, esas normas pueden aportar ventajas relativas a la calidad del aire gracias a la transición hacia una economía hipocarbónica y mediante otras iniciativas citadas en esta hoja de ruta —por ejemplo, reducción de los residuos, métodos de producción más eficientes— y otras actuaciones en los ámbitos de la política agraria y el transporte.*

*La Comisión llevará a cabo una revisión exhaustiva de todas las políticas de la Unión ligadas a la contaminación del aire (2011 a 2013). **Propondrá una estrategia perfeccionada que vaya más allá de 2020, evaluando las posibilidades de utilizar las normas sobre calidad del aire y emisiones y otras medidas para reducir las emisiones de las principales fuentes (2013).** Respalda la aplicación de las medidas existentes para contribuir a la resolución de problemas persistentes de calidad del aire. Los Estados miembros deberían: Acelerar la aplicación de la legislación de la Unión sobre calidad del aire (de forma continua)”.*

del Consejo de 28 de junio, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales como: *"La introducción en la atmósfera, por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que ponga en peligro la salud del hombre, que cause daños a los recursos biológicos y a los ecosistemas, que deteriore los bienes materiales y que dañe o perjudique las actividades recreativas y otras utilizaciones legítimas del medio ambiente"*, y como señala la consellería competente en su página web<sup>5</sup>, *"Todas las actividades del hombre, los procesos metabólicos de la materia viva y los fenómenos naturales que se producen en la superficie o en el interior de la tierra van acompañados de emisiones de gases, vapores, polvos y aerosoles. Estos, al difundirse a la atmósfera, se integran en los distintos ciclos biogeoquímicos que se desarrollan en la Tierra. Los procesos que se derivan de un aumento de la población, del desarrollo industrial, de la urbanización y del transporte, nos conducen a una creciente preocupación por las consecuencias negativas que, a través de la contaminación atmosférica, puedan tener sobre la salud de la población, los ecosistemas naturales y los bienes materiales"*.

Para encuadrar el marco normativo de la legislación española puede citarse a MARTÍN MATEO<sup>6</sup> que apunta que la intervención administrativa en relación con la contaminación atmosférica puede analizarse según su incidencia en las características de las emisiones o en la calidad del aire resultante (inmisión) o en ambas manifestaciones a la vez, caso de la legislación española. Así, la normativa vigente se encuentra recogida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Descendiendo a nivel autonómico de la Comunidad Valencia la regulación se contiene en el Decreto 161/2003, de 5 de septiembre, del Consell de la Generalitat, por el que se designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en la Comunidad Valenciana y se crea la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Más información sobre contaminación atmosférica, Generalitat Valenciana, disponible en: <http://www.citma.gva.es/web/calidad-ambiental/la-contaminacion-atmosferica>.

<sup>6</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1991, p. 482.

<sup>7</sup> Hasta la fecha, según la información facilitada por la consellería competente, se han aprobado los siguientes Planes de mejora de la calidad del aire:  
*Plan de mejora de la calidad del aire de la zona ES 1003 Mijares - Penyagolosa y aglomeración ES 1015 Castelló.*

*Plan de mejora de la calidad del aire de la zona ES 1013 Segura- Vinalopó y aglomeración ES 1017 Alacant.*

*Planes para la mejora de la calidad del aire de la aglomeración ES1016 L'horta Valencia y entorno metropolitano.*

Al respecto, ESTEVE PARDO<sup>8</sup> ha puesto de relieve que “con relación a la atmósfera, el único objetivo que puede plantearse es el de su protección, el mantenimiento de los mejores niveles de calidad y pureza del aire...los procesos de contaminación atmosférica no conocen de fronteras y es así como se advierte hoy bien a las claras un deterioro y amenaza de la atmósfera que afecta al conjunto del planeta...El protocolo de Kioto<sup>9</sup> constituye el epicentro de ese sistema”.

---

<sup>8</sup> ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid 2014op.cit., pp.209 y ss.

“Resalta el origen del derecho interno en la materia, la Ley 38/1972, de protección de la contaminación atmosférica, destacando lo extraordinariamente avanzada y novedosa para su tiempo y su entorno político...pues fue concebida como un instrumento de protección de las poblaciones y personas ante los excesos de la contaminación”.

<sup>9</sup> **Protocolo de Kioto sobre el cambio climático**, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l28060>

“El Protocolo de Kioto, sucesor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes destinado a luchar contra el cambio climático. Contiene los compromisos asumidos por los países industrializados de reducir sus emisiones de algunos gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. Las emisiones totales de los países desarrollados deben reducirse durante el periodo 2008-2012 al menos en un 5 % respecto a los niveles de 1990.

**Regulado en la Decisión 2002/358/CE del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.**  
**SÍNTESIS.**

El 4 de febrero de 1991, el Consejo autorizó a la Comisión para que participara, en nombre de la Comunidad Europea, en las negociaciones sobre la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. La Comunidad Europea ratificó la Convención marco mediante la Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993. La Convención, por su parte, entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

La Convención marco contribuyó de manera decisiva al establecimiento de los principios clave de la lucha internacional contra el cambio climático. Asimismo, contribuyó a reforzar la concienciación pública, a escala mundial, sobre los problemas relacionados con el cambio climático. No obstante, la Convención no contempla compromisos en términos de cifras detalladas por países respecto a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por consiguiente, las Partes de la Convención decidieron, en la primera Conferencia de las Partes, que se celebró en Berlín en marzo de 1995, negociar un protocolo que contuviera medidas de reducción de las emisiones de los países industrializados en el periodo posterior al año 2000. Tras una larga preparación, el 11 de diciembre de 1997 se aprobó el **Protocolo de Kioto**.

El 29 de abril de 1998, la Comunidad Europea firmó el Protocolo, y en diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken confirmó la voluntad de la Unión de que el Protocolo de Kioto entrara en vigor antes de la cumbre mundial de desarrollo sostenible de Johannesburgo (del 26 de agosto al 4 de septiembre). Así, y para alcanzar este objetivo, **la Decisión aprueba el Protocolo en nombre de la Comunidad**. Los Estados miembros se comprometieron a depositar sus instrumentos de ratificación al mismo tiempo que la Comunidad y, en la medida de lo posible, antes del 1 de junio de 2002.

El anexo II de la Decisión indica los **compromisos en materia de limitación y reducción de las emisiones** acordados por la Comunidad y sus Estados miembros para el primer periodo de compromiso (2008-2012).

Efectivamente, lo que en principio era un problema local asociado a grandes centros urbanos o zonas altamente industrializadas ha desencadenado una serie de problemas globales que afectan a la totalidad del planeta, como la lluvia ácida, el efecto invernadero o la rotura de la capa de ozono, lo que en definitiva ha llevado a considerar la contaminación atmosférica como un problema global.

Entrando en el tratamiento que recibe la contaminación atmosférica en el planeamiento urbanístico cuando un municipio esté situado en una zona en que la calidad del aire supere algún valor límite de los contaminantes regulados en la normativa en la materia, y por tanto se esté tramitando un plan o programa de mejora de calidad del aire, se debe emitir un informe específico por la administración autonómica competente señalando si el municipio objeto de consulta está afectado o no por el Plan o Programa correspondiente, con objeto de que las medidas o actuaciones que se deriven del mismo se cumplan en cualquier actuación prevista en el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio del municipio.

#### **IV. EL CASO PARTICULAR DE LAS GRANJAS COMO PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE**

Una de las afecciones ambientales que debe asociarse con la contaminación atmosférica son las emisiones odoríferas generadas por la actividad agraria (estiércoles y purines), que engloban tanto ganadería y agricultura, y, que en muchos municipios de nuestro territorio suponen una de las principales actividades económicas. El número de quejas por malos olores se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de la progresiva intensificación de la ganadería y de la evolución de la dinámica poblacional de las zonas rurales.

A los efectos de prevenir estos olores desde el mismo planeamiento urbanístico las instalaciones ganaderas deben situarse en terrenos clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable, salvo en aquellas zonas en las

---

*Además, por ser de interés, se señala el comunicado de prensa de la Unión Europea de 16 de octubre de 2014, Cien ciudades europeas se comprometen a luchar contra el cambio climático, bajo la iniciativa «Mayors Adapt» («Los alcaldes se adaptan») de la Comisión Europea, que ya cuenta con cien ciudades comprometidas a tomar medidas para combatir el cambio climático. La comisaria europea de Acción por el clima, Connie Hedegaard, ha recibido a alcaldes de toda Europa en una ceremonia de firma oficial, en la que estos han adoptado su compromiso con el plan. Durante la jornada, los participantes tendrán oportunidad de debatir sobre cómo las ciudades pueden prepararse mejor para afrontar el cambio climático, así como de intercambiar experiencias y ejemplos de buenas prácticas».*

que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística determinen la incompatibilidad del uso o la actividad ganadera.

Asimismo, en la cartografía del cualquier instrumento de planeamiento deben recogerse este tipo de actividades y estudiar las afecciones que puedan generar en los usos colindantes estableciendo las distancias de separación necesarias para minimizar el impacto.

En concreto, debe estudiarse la separación con los usos residenciales en relación con los olores que se generaran, y en el caso de la Comunidad Valenciana resulta recomendable emplear la metodología recogida en la “Guía Técnica para la Gestión de Emisiones Odoríferas Generadas por las Explotaciones Ganaderas Intensivas”<sup>10</sup> publicado por la Generalitat Valenciana.

En este sentido y con carácter meramente informativo, en el derogado art. 53 de la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de la Generalitat, de Ganadería de la Comunidad Valenciana, vigente hasta el 1 de enero de 2013, por la Ley 10/2012, 21 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, se establecían unas distancias de seguridad sanitaria y separación a núcleos de población, que pueden servir de base orientativa. *“En todo caso, y sin perjuicio de que pueda exigirse por aquellos instrumentos una distancia mayor, las referidas instalaciones se ubicarán a una distancia mínima de los núcleos de población de 1.000 metros de los núcleos de población superior a 2.000 habitantes, de 500 metros como mínimo para núcleos de población entre 500 y 1.999 habitantes, y de 250 metros en núcleos de población inferiores a 500 habitantes”.*

## V. CONCLUSIONES

Considerando que el estado actual de la calidad de aire es un problema ambiental de primera magnitud a escala mundial deben adoptarse medidas drásticas para reducir las emisiones contaminantes y, al mismo tiempo, acelerar la transición a una economía hipocarbónica, cabe citar la disminución del volumen global de tráfico (la mayor parte de las emisiones proceden del tráfico rodado), implementar medidas efectivas de fomento del uso de transportes alternativos al vehículo privado, como la bicicleta y el transporte público (autobús, metro..) los combustibles utilizados, el cambio a los vehículos eléctricos y/o la adaptación del comportamiento al volante. En este

---

<sup>10</sup> *Guía Técnica para la Gestión de Emisiones Odoríferas Generadas por las Explotaciones Ganaderas Intensivas*, Generalitat Valenciana, 2008, disponible en: <http://www.cma.gva.es/calidadambiental/ctl/olores/files/search/searchtext.xml>

contexto, la reducción de las emisiones de los vehículos diésel es un paso importante para lograr el cumplimiento de las normas sobre calidad del aire de la UE.

Respecto a la problemática de la actividad agraria en esta materia debería regularse con urgencia una legislación específica en España y así como a nivel de las Comunidades Autónomas sobre contaminación ambiental por olores. Hasta la fecha, únicamente son de aplicación las leyes generales y autonómicas de ganadería que establecen distancias mínimas de separación entre explotaciones ganaderas y núcleos urbanos.