



LA CALIDAD DEL
AIRE EN
CATALUÑA:
DÉFICITS Y
RECOMENDACIONES
JUNIO 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA CALIDAD DEL AIRE
EN CATALUÑA:
DÉFICITS Y
RECOMENDACIONES

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Junio 2019

La calidad del aire en Catalunya: déficits y recomendaciones. Junio 2019

Maquetación: Síndic de Greuges

Foto de cubierta: Pixabay

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL INFORME	5
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE EN CATALUÑA	7
2.1. Marco normativo	7
▪ Derecho de la Unión Europea e internacional	
2.2. Procedimientos abiertos por la Comisión Europea	9
2.3. Mecanismos de control, seguimiento e información sobre la calidad del aire	11
▪ Generalitat de Cataluña	
▪ Área Metropolitana de Barcelona	
▪ Ayuntamiento de Barcelona	
2.4. Restricciones y avisos ciudadanos	15
▪ Fases establecidas por el Área Metropolitana de Barcelona	
▪ Avisos de la Generalitat de Cataluña	
▪ Restricciones en la movilidad	
▪ Zona de bajas emisiones en las rondas de Barcelona	
▪ Restricciones en obras	
2.5. Espacios de participación y gobernanza	18
▪ Mesa de la Calidad del Aire de la Conurbación de Barcelona	
▪ Mesa de la Calidad del Aire en el Camp de Tarragona	
3. DEMANDAS CIUDADANAS	23
3.1. Área Metropolitana de Barcelona	23
3.2. Camp de Tarragona	23
3.3. Plana de Vic	24
4. HOJA DE RUTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE EN CATALUÑA	25
4.1. Análisis DAFO de la situación actual	25
4.2. Principales necesidades a cubrir por los poderes públicos.....	27
5. ACTUACIONES DESTACADAS DEL SÍNDIC EN RELACIÓN CON LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE	29
5.1. Extracto de la actuación de oficio sobre la contaminación del aire en Barcelona	29
5.2. Extracto del Informe al Parlamento 2017	36
5.3. Extracto del Informe al Parlamento 2015 sobre la contaminación odorífera	37
5.4. Extracto del informe <i>El aumento de los conflictos en materia ambiental y urbanística</i> ...	38
5.5. Extracto del informe <i>El derecho al suministro de electricidad: obstáculos y soluciones en el precio, el acceso al servicio y la garantía de su calidad</i>	39
6. RECOMENDACIONES	41

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL INFORME

La preocupación por la calidad del aire se ha convertido en un fenómeno creciente en Cataluña en los últimos años. La situación de contaminación en las ciudades, alertada por los organismos europeos comunitarios, así como la preocupación por las emisiones provenientes del tráfico de vehículos autorizados y del sector industrial y portuario, han colocado este tema en el centro del debate ambiental en Cataluña.

Estrechamente vinculada a la contaminación del aire está la contaminación odorífera, que es objeto de quejas en esta institución, sobre todo por hedores de las industrias y de las actividades. Con carácter general, las industrias inciden activamente en la contaminación del aire por las emisiones de gases con efecto invernadero. Reducir estas emisiones y favorecer una economía neutra en emisiones son los objetivos que deben alcanzarse en la lucha contra el cambio climático.

Los principales objetivos del informe son:

- Analizar brevemente las políticas públicas impulsadas en Cataluña, por diferentes administraciones públicas, en materia de calidad del aire: legislación, mecanismos de control, mecanismos de información ambiental y vías de participación.
- Determinar el grado de concordancia de las políticas públicas catalanas en materia de calidad del aire con las directrices europeas e internacionales.
- Focalizado en los casos del área metropolitana de Barcelona, el entorno de Tarragona y la Plana de Vic, analizar la respuesta que los poderes públicos han dado a las demandas ciudadanas que exigen una mejor calidad del aire y una mayor implicación de los poderes públicos en la regulación de la materia.
- Elaborar una matriz de amenazas, debilidades, oportunidades y fortalezas de la materia para ver las necesidades a cubrir por la Administración pública en referencia a la mejora de la calidad del aire.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE EN CATALUÑA

2.1. MARCO NORMATIVO

La normativa de referencia para la evaluación de la calidad del aire en Cataluña es la que se describe a continuación.

2.1.1. Derecho de la Unión Europea e internacional

La Unión Europea no es ajena a la protección de la salud humana y el medio ambiente. Por esta razón, los organismos comunitarios han manifestado su preocupación relativa a la calidad del aire que se respira, que debería ser lo más limpio posible. Con este objetivo, se aprobó la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. La directiva mencionada se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE) núm. 152, de 11 de junio de 2008, y entró en vigor tres años después, el 11 de junio de 2011.

En función de este marco europeo, y a la vista de las circunstancias particulares de cada estado, el plazo máximo de trasposición de la Directiva se establecía para el día 10 de junio de 2010. Esto significa que todos los estados miembros hoy en día ya deberían haber implementado todas las medidas que reconoce este texto legal.

Así pues, la mencionada norma europea establece, a grandes rasgos:

- Objetivos de calidad del aire ambiciosos y eficaces para mejorar la salud humana y el medio ambiente de cara al año 2020. De hecho, en el año 2005 la Comisión Europea propuso que se redujeran las víctimas mortales por la contaminación atmosférica en un 40% respecto de las cifras del año 2000.
- Formas y métodos de evaluación de la calidad del aire.

- Medidas correctoras en caso de incumplimiento de los objetivos.
- Sistemas de información para el público en general.

La Directiva 2008/50/CE se traspuso en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

La segunda directiva europea que hace referencia a la calidad del aire dentro del marco de la contaminación atmosférica es la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, al cadmio, al mercurio, al níquel y a los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente. Esta directiva se publicó en el DOUE núm. 23, de 26 de enero de 2005, estableciendo como fecha máxima de trasposición el 15 de febrero de 2007. Esto significa que el Estado español y el resto de estados miembros quedaban vinculados a trasponer correctamente esta regulación.

Esta normativa se traspuso en España a partir del Real Decreto 812/2007, de 22 de junio, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos. Sin embargo, actualmente, esta norma está derogada por el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Además de las mencionadas directivas, la normativa internacional y europea en materia de calidad del aire es extensa, como muestra de la preocupación de la Unión Europea por la protección de la salud y el medio ambiente.

Si nos fijamos en las áreas urbanas, los contaminantes que disponen de criterios de calidad en cuanto a los inmisiones en Cataluña son únicamente los siguientes:

- Fase particulada PM₁₀ i PM_{2,5}
- Óxidos de nitrógeno
- Óxido de azufre

² <https://www.libremercado.com/2018-09-21/el-recibo-de-la-luz-oculta-un-impuestazo-de-11000-millonnes-de-euros-al-ano-el-25-de-la-factura-1276625212/>.

- Ozono
- Benceno
- Monóxido de carbono
- Metales pesados: níquel, cadmio, plomo, arsénico
- Benzo(a)pireno

Según un dictamen valorativo sobre la legislación actual vigente en España y Cataluña en materia de contaminación atmosférica, elaborado por el laboratorio del Centro de Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Cataluña,¹ los criterios de calidad del aire (niveles de inmisión) para los compuestos que se relacionan a continuación² y que incluyen las directivas europeas vigentes actuales, son iguales o muy similares en el ámbito internacional y de comunidades autónomas del Estado español.

El nivel de control se fija básicamente por emisiones de instalaciones o de procesos de combustión (transporte, combustiones domésticas). Los criterios de calidad para el resto de contaminantes, mayoritariamente compuestos orgánicos volátiles y semivolátiles, son prácticamente inexistentes.

En Cataluña, la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica (RVPCA) se limita exclusivamente a los compuestos que incluyen las directivas europeas sin ningún nivel de control de la mayoría de compuestos orgánicos volátiles (COV), muy importantes en los impactos de actividades sobre las áreas urbanas y también en el transporte. El espectro de contaminantes a controlar es muy corto comparativamente con el gran número potencialmente existente en una área urbana (función del número, tipo y lugar de emisión).

El vacío de control se hace más importante en Cataluña, dado el relativo control de estos compuestos en las emisiones (modelo C), puesto que un nivel de control completo y

eficiente de las actividades (con límites legislados) provoca mayoritariamente menos impacto sobre las áreas habitadas (menores niveles de inmisión). La mejor herramienta preventiva y de control del impacto es la reducción y el control de las emisiones.

Este mismo dictamen afirma que, en cuanto a los niveles de emisión, nos encontramos en una situación parecida a los niveles de inmisión con un grupo reducido de compuestos de los que se disponen de límites legislados con una diferenciación básica en cuanto a los límites de los COV.

En Cataluña, y como en la mayoría de las comunidades autónomas, los límites de las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles son inexistentes, a excepción de la Comunidad Foral de Navarra. No existen prácticamente límites específicos individuales o para grupos de potencialidad tóxica. Se evalúan con un valor global (mgC/m³) sin exigencia de identificación de los compuestos. Los únicos existentes (compuestos con frases de riesgo H350, H340, H350i, H360f o H360d y H351) presentan límites con valores menos exigentes (20 veces superiores en el caso de los compuestos carcinógenos (H350)).

La valoración global (mgC/m³) –y, por tanto, sin identificación– implica la misma valoración para compuestos de efectos diferentes sobre la salud. En función de la naturaleza de los compuestos, las respuestas de los detectores utilizados (FID, PID) pueden ser muy diferentes.

Por tanto, en Cataluña sería preciso disponer, como en otros países de la UE y Suiza, de legislación que exija el cumplimiento de los límites para compuestos individuales. Los valores de los límites de emisión deberían adecuarse a los más exigentes en el ámbito internacional.

Por otra parte, es interesante destacar el informe *Evaluación de la calidad del aire en la ciudad de Barcelona. Informe 2017*, elaborado por la Agencia de Salud Pública, en el que se formulan las siguientes conclusiones:

¹ Laboratorio del Centro de Medio Ambiente (UPC). *Dictamen valorativo sobre la legislación actual vigente en España y Cataluña en materia de contaminación atmosférica*. Septiembre 2013.

² NO_x, SO₂, O₃, CO, partículas (PM₁₀ i PM_{2,5}), benceno, plomo, cadmio, níquel, arsénico y benzo[a]pireno.

1. La evaluación de la calidad del aire de 2017 muestra que se continúan superando los niveles de referencia de la OMS para los contaminantes NO₂, material particulado (PM₁₀ y PM_{2,5}), benceno, ozono y benzo(a)pireno. Para los dos contaminantes más críticos, NO₂ y material particulado, los niveles se han incrementado respecto al año anterior, suponiendo un incremento en la mortalidad prematura en la ciudad. Cabe destacar para los principales contaminantes:

a. El incremento respecto del año anterior ha sido del 7,6% en el caso del NO₂, del 7,2% en el caso de las partículas PM₁₀ y del 12,3% en el caso del PM_{2,5}.

b. La media anual en las estaciones de tráfico supera 1,4 veces los niveles normativos y de la OMS para el NO₂, mientras que se encuentra por debajo de estos valores en las estaciones de fondo.

c. En cuanto al material particulado, la media anual en las estaciones de tráfico y fondo está por debajo de los niveles normativos, entre 1,4 y 1,7 veces por encima de los niveles de referencia de la OMS en las estaciones de tráfico y entre 1,2 y 1,4 veces por encima en las estaciones de fondo.

2. Durante el período 2000-2017 para los contaminantes NO₂ y material particulado (PM₁₀ y PM_{2,5}), benceno, benzo (a)pireno y ozono se superan los valores de referencia de la OMS, hecho que constata una exposición de la población a concentraciones que afectan a la salud. Respecto a los perfiles semanales, a pesar del descenso de los niveles en fines de semana por la reducción del tráfico (excepto para el ozono), si se extrapola la media de los domingos a una media anual, se mantendrían las superaciones de los niveles de referencia de la OMS para los mismos contaminantes.

3. La población potencialmente expuesta a niveles por encima los de referencia de la OMS es del 70% en el caso del NO₂ y del 98% para las partículas PM₁₀. En superficie, los niveles de NO₂ se superan en el 57% de la longitud lineal de las calles y el 90% en el caso del PM₁₀.

4. La mortalidad atribuible a la contaminación atmosférica en la ciudad es muy considerable. Pequeñas variaciones en la concentración media anual en partículas o en dióxido de

nitrógeno tienen un impacto en salud muy relevante. El incremento de las medias anuales de los contaminantes atmosféricos durante 2017 respecto del año anterior supone un aumento de un centenar de muertes prematuras en la ciudad.

5. Es necesaria una gestión más restrictiva del tráfico motorizado para mejorar la calidad del aire en la ciudad y proteger la salud de la población.

2.2. PROCEDIMIENTOS ABIERTOS POR LA COMISIÓN EUROPEA

En octubre de 2014 la Comisión Europea alertó tanto al Estado español como al griego que no protegían lo suficiente a la ciudadanía de la contaminación por partículas finas (PM₁₀). Según la legislación de la UE, los estados miembros deben limitar la exposición de la ciudadanía a estas partículas. En España, los habitantes de aglomeraciones definidas como zonas rurales de Andalucía, centro de Asturias (Gijón) y Barcelona (Vallès y Baix Llobregat) habían estado sufriendo una exposición continuada o casi continuada a niveles excesivos de PM₁₀ desde 2005 hasta, como mínimo, en 2012. Según los últimos datos recopilados por la Agencia Europea del Medio Ambiente, que son de 2014, el 3,1% de la población española (1.300.000 de habitantes) vive en zonas con concentraciones anuales de NO₂ por encima de los límites establecidos en la Directiva europea de calidad del aire. Estas zonas están en Madrid y en Barcelona, remontándose el incumplimiento de esta directiva a su entrada en vigor en 2010.

La Comisión consideró que las medidas para proteger la salud de la ciudadanía deberían haberse tomado en 2005, y pidió a ambos estados miembros que actuaran de forma prospectiva, rápida y eficaz para que el período de incumplimiento fuera cuanto más breve mejor.

A pesar de que a comienzos de 2015 Barcelona había activado un protocolo de medidas, como, por ejemplo, reducir la velocidad de los automóviles ante los picos de acumulación de dióxido de carbono, puesto que estos aportan el 50% del NO₂, en julio de 2015 la Comisión Europea abrió un expediente contra España por haber superado los límites de

dióxido de nitrógeno (NO₂) en algunas aglomeraciones como Barcelona.

Ante el informe de política ambiental presentado por la Comisión Europea en relación con la imposición de una sanción en España por el incumplimiento de la normativa mencionada en ciudades como Barcelona, el 21 de noviembre de 2016 el Ayuntamiento de esta localidad puso en marcha un programa de medidas estructurales para luchar contra la contaminación del aire. Estas medidas consistían en llevar a cabo un total de 58 actuaciones, cuya aplicación debe llevarse a cabo en el período 2017-2020. Estas actuaciones tienen como fin la adaptación de Barcelona hacia un nuevo modelo de ciudad más amable, con menos vehículos privados contaminantes y con una mayor conciencia de que el aire limpio es un derecho de toda la ciudadanía.

Las acciones de carácter restrictivo que se presentan en el programa mencionado de medidas son:

- El establecimiento de zonas de intervención ambiental especial, entre las que está una zona de emisiones bajas comprendida entre las rondas, a la que no podrán acceder los vehículos más contaminantes a partir del año 2020. De la misma forma, desde el invierno del 2017-2018, además, estos vehículos no pueden entrar en caso de que se decreta un episodio de contaminación por dióxido de nitrógeno.

Por otra parte, también es posible encontrar medidas de carácter menos restrictivo, basadas en el cambio en el modelo de ciudad, que son:

- El impulso del transporte público a través de la conexión de la red de tranvía, promoviendo la L10 sur y realizando un despliegue total de la red de autobuses.
- La implantación de la bicicleta en la ciudad mediante la ampliación del Bicing y otras medidas de promoción de este medio de transporte, así como el desarrollo del proyecto constructivo de carriles bici triplicando el número de kilómetros.
- La implantación del modelo de superislas y pacificación, siguiendo la Medida de Gobierno llamada “Llenemos de vida las calles”. Esta

medida incluye la implantación de una serie de superislas en Barcelona (2017-2019).

- La gestión de la movilidad a través de la regulación del aparcamiento mediante la aprobación de una nueva ordenanza fiscal que regule las tarifas en función de la capacidad contaminante de los vehículos y prohíba el aparcamiento en casos de episodio de contaminación (en las zonas reguladas excepto para residentes), así como la ampliación de la zona verde de aparcamiento.

- La dotación de incentivos municipales para dar de baja a los vehículos contaminantes, de forma que se promueva la retirada de los vehículos más antiguos, y se subvencione, a cambio, el uso de servicios relacionados con modos de transporte más sostenibles.

- La puesta en marcha de políticas de impulso del uso de vehículos menos contaminantes a través de:

- La promoción del uso de vehículos más sostenibles mediante el impuesto de vehículos de tracción mecánica (ordenanza fiscal, impuesto de vehículos de tracción mecánica).

- La política de promoción del vehículo eléctrico.

- La regulación del transporte público de personas y las mercancías mediante:

- Distribución urbana de mercancías.

- Promoción de la mejora de flotas verdes.

- Nuevas microplataformas (Estación del Norte, etc.).

- Evaluación de alternativas horarias en la distribución.

- La creación de un plan de comunicación y sensibilización global sobre la calidad del aire, con el objetivo de mejorar la transparencia y educar a las personas sobre los principales conceptos de esta temática.

- El establecimiento de un plan de vigilancia de la salud mediante un sistema de vigilancia de los efectos negativos sobre la salud y mortalidad de las personas asociados a la contaminación atmosférica.

■ Medidas orientadas a potenciar el compromiso de las grandes infraestructuras y de terceros con los objetivos ambientales de la ciudad, buscando la complicidad, así como el establecimiento de unos objetivos ambientales compartidos a:

- Grandes infraestructuras (puerto y aeropuerto).

- La industria y las actividades, promocionando planes de movilidad de empresa.

- La ciudadanía, fomentando el uso compartido de vehículos.

Además, el Ayuntamiento de Barcelona adoptó un protocolo en casos de episodio ambiental de contaminación, cuya activación está sujeta a una previsión desfavorable de los modelos meteorológicos y de calidad del aire, siendo la Generalitat de Cataluña la responsable de activarlo o desactivarlo.

Así mismo, en febrero de 2017, la Comisión Europea volvió a advertir a varios estados miembros, entre ellos el español, por la constante superación de los niveles de contaminación atmosférica, en particular en áreas urbanas como Madrid y Barcelona. La advertencia de la Comisión Europea tenía la forma de un dictamen motivado y fue esta la segunda fase del expediente la que abrió en 2015 contra Barcelona y Madrid. Entre las medidas que proponía la Comisión, estaba la transición a una economía hipocarbónica, la disminución del volumen global de tráfico, los combustibles utilizados, el cambio a los vehículos eléctricos o la adaptación del comportamiento al volante. En este contexto, la Comisión instaba a reducir las emisiones de los vehículos diesel como paso importante para conseguir el cumplimiento de las normas sobre calidad del aire de la UE, puesto que se calcula que un 40% del NO₂ emitido procede de coches, camiones y motos, siendo el 80% de este total generado por el motor diesel.

Por este motivo, la UE propone que se adopten medidas para reducir el volumen global de tráfico y que se potencien el transporte público y los vehículos no contaminantes. Por último, se instaba a

realizar un esfuerzo mucho mayor a nivel local, regional y nacional para cumplir con las obligaciones de las normas de la UE y salvaguardar la salud pública.

Por último, en enero de 2018, los ministros de Medio Ambiente de España, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Rumanía, Hungría, República Checa y Eslovaquia, que presentan graves problemas de contaminación y a los que el ejecutivo comunitario ha abierto expediente por la calidad del aire de algunas áreas, fueron convocados por la Comisión Europea en Bruselas para darles un ultimátum y exigirles que presentaran medidas contra la contaminación.

El argumento principal del comisario europeo de Medio Ambiente para instar a los países a luchar contra la contaminación, que en muchos casos implica poner trabas al vehículo privado, fue la salud. En este sentido, el comisario europeo de Medio Ambiente, después de la reunión con los países, se refirió a los 400.000 ciudadanos europeos que mueren prematuramente todos los años por la mala calidad del aire.

La documentación de los planes contra la contaminación del país adoptada por el Gobierno de España, así como por los ayuntamientos de Barcelona y Madrid, se envió a Bruselas en noviembre de 2017 y contribuyó a ganar la confianza de la Comisión, por lo que finalmente decidió no llevar a España ante al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Después de que la Comisión analizara los planes presentados por los consistorios de Madrid y Barcelona y el resto de administraciones, consideró que podrían cumplir con la Directiva en unos meses si aplicaban los planes de forma inmediata, tal y como señaló el propio comisario europeo de Medio Ambiente.

Además, para el comisario, la cumbre ministerial sobre la calidad del aire que tuvo lugar en enero de 2018 supuso un avance importante debido a las propuestas presentadas por el ejecutivo español. No obstante, actualmente Bruselas sigue supervisando de cerca la ejecución y la eficacia de estas medidas

³ Resolución 1809/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la necesidad de informar a la población de la calidad del aire en tiempo real.

2.3. MECANISMOS DE CONTROL, SEGUIMIENTO E INFORMACIÓN SOBRE LA CALIDAD DEL AIRE

La necesidad de información y de transparencia en materia de calidad del aire en Cataluña no es una necesidad nueva, a pesar de que recientemente haya sido fruto de debate intenso en el ámbito político, social y mediático.

De hecho, en una resolución³ de la Comisión de Política Territorial y Obras Públicas del Parlamento de Cataluña del año 2003, ya se instó a la necesidad de informar a la población:

“[...]”

El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

a) Arbitrar los mecanismos adecuados para que, a partir de la aprobación de esta Resolución y para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información, se facilite información semanal sobre la calidad del aire en tiempo real, además de la información que se facilita a través de Internet, y sobre los análisis del agua destinada al consumo humano. Estos datos no tienen que estar referidos solo a los valores medios de las concentraciones de contaminantes, sino también a los episodios en los que se han sobrepasado los valores permitidos por la legislación vigente.

b) Abrir una investigación sobre las causas que provocaron las interrupciones de información sobre el aire de los medidores de la red automática de Perafort (Tarragonès) y Sant Salvador, en Tarragona, en los meses de julio y noviembre, y adoptar las medidas adecuadas para evitar los episodios de este tipo.

c) Poner en funcionamiento los mecanismos para conocer la tipología y la cantidad de los productos químicos que se emiten al exterior durante las interrupciones y puestas en marcha de la industria química, tanto en los procesos reglados o previstos como en los procesos imprevistos por cualquier circunstancia”.

Así mismo, el *Informe al Parlamento 2013* del Síndic de Greuges ya incidía en esta temática en los siguientes términos:

“[...] El derecho de acceso a la información recogida en la Ley 26/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la

información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se concreta, entre otros, en el hecho de acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin la obligación de declarar un interés determinado. También se concreta en el derecho de los ciudadanos a ser asistidos en la búsqueda de información y de recibirla dentro de los plazos que establece la normativa: un mes, con carácter general, o dos meses si el volumen y la complejidad de la información imposibilitan cumplir con el plazo indicado. Y, así mismo, el derecho a conocer los motivos por los que no se les facilita la información o no se les facilita en la forma o formato solicitado.

[...] Precisamente, la Ley 26/2006, de 18 de julio, enumera como obligación de las autoridades públicas fomentar el empleo de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso de la información. Por tanto, no parece una buena práctica administrativa el hecho de obligar al peticionario de información ambiental a desplazarse a una distancia considerable cuando existen soluciones, como las que ofrecen las nuevas tecnologías, para poner a su alcance esta información.

En referencia al uso de las nuevas tecnologías, y en el ámbito de la difusión por parte de las autoridades públicas de la información ambiental, la mencionada ley determina unas obligaciones específicas, entre las que destaca el hecho de que las autoridades públicas adopten las medidas oportunas para asegurar la progresiva difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la forma más rápida y sistemática posible.

El Código de buenas prácticas administrativas elaborado por el Síndic determina que la Administración debe tomar las medidas necesarias para hacer pública la máxima información en su poder, para promover la transparencia y procurar la participación informada de las personas en cuestiones de interés público [...]”.

2.3.1. Generalitat de Cataluña

En Cataluña, el responsable de evaluar la calidad del aire es el Servicio de Vigilancia y Control del Aire del Departamento de Territorio

y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, a partir de los datos recogidos a través de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica (RVPCA). Estos datos son consultables cada día del año a través de la web <http://dtes.gencat.cat/icqa/>.

A la hora de establecer medidas de control, de análisis, de seguimiento y de información sobre la calidad del aire, Cataluña está dividida en quince zonas de calidad del aire según las emisiones y condiciones de dispersión. La evaluación que realiza hoy día el Departamento de Territorio y Sostenibilidad se sustenta, además, en los siguientes elementos destacables:

- Modelización, análisis anuales y pronóstico de la calidad del aire.
- Mapas en tiempo real.
- Aplicación móvil Aire.cat.
- Mapas de capacidad y vulnerabilidad del territorio.
- Unidades móviles de vigilancia de la contaminación atmosférica.
- Cálculo del índice catalán de calidad del aire.
- Campaña de vigilancia de los niveles de ozono troposférico en Cataluña.
- Información de la calidad del aire en los boletines meteorológicos de Televisión de Cataluña.

A pesar de todo lo que la Administración catalana ha desarrollado a lo largo de estos años, la preocupación ciudadana sigue presente. Estas preocupaciones volvieron de nuevo al Parlamento, cuando en verano de 2017 se aprobó una moción⁴ respecto a esta cuestión:

[...]

El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

a) Aprobar antes de que se acabe el 2017, de acuerdo con el resto de administraciones públicas, el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de protección especial, horizonte 2025, para adecuar los

niveles de la calidad del aire a los que determina la legislación europea, y presentarle en el plazo de un año un proyecto de ley de calidad del aire.

b) Adecuar los protocolos de actuación en caso de aviso preventivo o episodio de contaminación atmosférica a la realidad urbana de cada ámbito territorial más allá de la delimitación en las zonas de protección especial.

c) Incorporar en el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de protección especial una estrategia para reducir el ozono troposférico en la comarca de Osona.

d) Proceder en el plazo de tres años a la automatización de los datos que proporcionan las estaciones de medición de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica, y prioritariamente el área de especial de protección del ambiente atmosférico del Camp de Tarragona, proporcionando datos horarios de ozono, dióxido de nitrógeno y PM₁₀ y, específicamente, de los otros contaminantes que sea de relieve recoger de acuerdo con la situación específica de la estación de control.

e) Aprobar antes de que se acabe en 2017 el Reglamento de la Ley de financiación del sistema de transporte público de Cataluña.

f) Elaborar y presentar en el plazo de seis meses una nueva planificación de aparcamientos de disuasión (*park & ride*) adaptada a esta nueva delimitación, con la función específica de favorecer la complementariedad del vehículo privado fuera de las zonas de protección especial del ambiente atmosférico con el transporte público para acceder. Estos aparcamientos deben tener fácil acceso desde las principales vías de comunicación y permitir un intercambio rápido del vehículo particular al ferrocarril o a los servicios de bus rápido.

g) Actualizar los inventarios de emisiones de contaminantes atmosféricos en Cataluña incorporando en las emisiones del transporte marítimo las emisiones provenientes del puerto de Tarragona y de los cuarenta y cinco puertos de titularidad autonómica adecuando los escenarios de futuro tendenciales y del Plan en el horizonte 2020.

h) Instar a las partes a buscar los puntos de acuerdo, y tener un papel más activo para

⁴ Moción 146/XI del Parlamento de Cataluña, sobre la calidad del aire.

resolver el conflicto laboral que afecta al transporte metropolitano de Barcelona, que afecta a la movilidad de los usuarios del transporte público.

y) Actuar urgentemente en el caso de contaminación por partículas de polvo negro en Els Pallaresos y La Secuita para determinar el origen y la toxicidad, y reclamar a los responsables del foco emisor que apliquen inmediatamente las medidas preventivas que sean necesarias”.

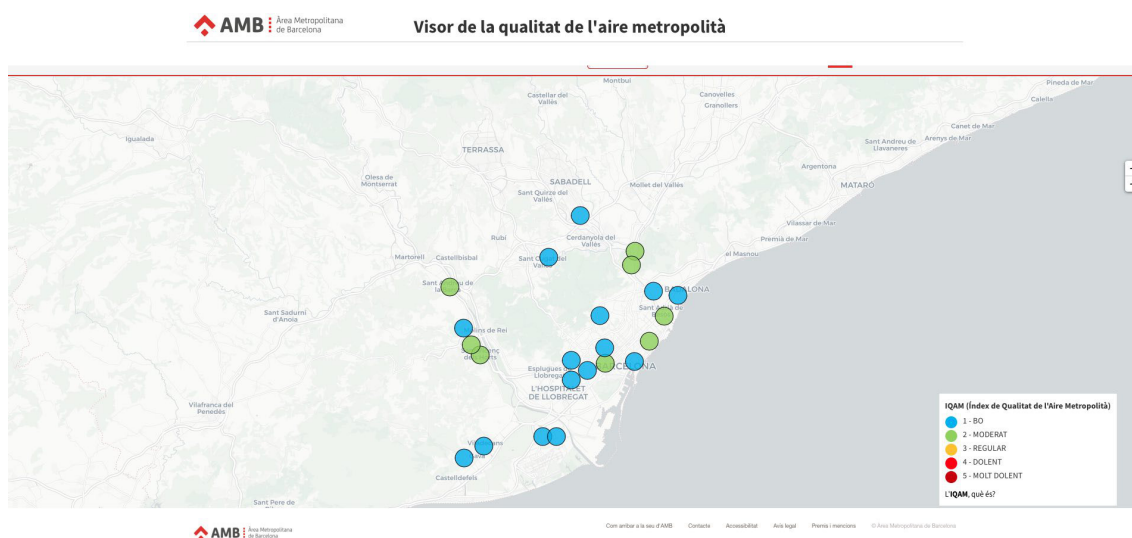
Al margen de las diferentes acciones, medidas, protocolos y mecanismos expuestos hasta ahora, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, a través de sus oficinas territoriales, realizan los correspondientes controles periódicos e inspecciones ambientales a las actividades potencialmente contaminantes y que han sido objeto de los procesos de evaluación ambiental. Nota de prensa publicada el 31 de enero de 2019 en la página web del Departamento de Territorio y Sostenibilidad se expone que durante el año 2019, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, se desarrollará el programa de inspección ambiental integrada de Cataluña para el año 2019. En virtud de este programa, la Generalitat inspeccionará 736 establecimientos de entre los considerados potencialmente de alta incidencia ambiental, clasificados en cuatro grupos de actividades: industriales/energéticas (245) — como ciclos combinados para la producción de energía eléctrica, refinerías de petróleo, fabricación de cemento, cristaleras, industria química de base, fundeñas, industria textil o industria agroalimentaria—, actividades de gestión de residuos (78), depósitos controlados de residuos (32), y grandes explotaciones ganaderas (381) para la cría de gallinas ponedoras, cerdos de engorde y cerdas.

El programa de inspección ambiental integrada de Cataluña para el año 2019 forma parte del

Plan de inspección 2017-2019, que cubre el seguimiento y la vigilancia ambiental de 1.511 establecimientos, todos los autorizados en Cataluña considerados de potencial mayor incidencia ambiental. Entre los años 2014 y 2018 se han ejecutado más de 3.000 inspecciones ambientales integradas. Los informes de las inspecciones son públicos, con las únicas limitaciones contenidas en la normativa que regula el derecho del acceso del público a la información ambiental. Actualmente, están disponibles en la página web del Departamento de Territorio y Sostenibilidad los de las inspecciones llevadas a cabo entre 2014 y 2017.

2.3.2. Área Metropolitana de Barcelona

Por otra parte, cabe destacar los mecanismos de información sobre la calidad del aire proporcionados por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Impulsado por el Consejo de Municipios Metropolitanos para la Lucha contra la Contaminación Atmosférica, un organismo liderado por la AMB que tiene el objetivo de elaborar una estrategia conjunta para mejorar la calidad del aire del área metropolitana de Barcelona, se ha ofrecido a la ciudadanía el Visor de la calidad del aire metropolitano (<http://visorqualitataire.amb.cat>). Las personas pueden consultar el índice de calidad del aire metropolitano (IQAM), con un código de cinco colores. Cada contaminante (NO_2 , PM_{10} y O_3) se ve de un color o de otro en función de la concentración. Para calcular el PM_{10} se utiliza la media diaria o la media móvil 24 horas (es decir, según valores históricos de las 24 horas anteriores a la hora de consulta). Para el NO_2 se calcula la cantidad máxima horaria. Y para el O_3 también se calcula la cantidad máxima horaria, a la vez que se utiliza el cálculo de la media cada ocho horas. Además, el IQAM es un indicador único que integra los tres contaminantes según el peor estado (color) en que se encuentre cada uno.



2.3.3. Ayuntamiento de Barcelona

Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona también tiene un portal específico de información en tiempo real sobre la calidad del aire en la ciudad:

<https://ajuntament.barcelona.cat/qualitataire/es>


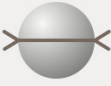
El portal incluye información actual, previsiones de la calidad del aire en días posteriores e información sobre las restricciones en la movilidad en los días de episodio, así como información sobre las afectaciones sobre la salud de las personas.

2.4. RESTRICCIONES Y AVISOS CIUDADANOS

2.4.1. Fases establecidas por el Área Metropolitana de Barcelona⁵

Fases del protocolo de actuación

Se diferencian varias fases según el umbral máximo de cada contaminante: una primera denominada *aviso preventivo* y una más severa denominada *episodio*, modulándose la información en función de la fase (aviso preventivo y declaración de episodio). La AMB se dota, además, de una fase previa de activación de medidas de “seguimiento atento”, que no conlleva ninguna medida de afectación ciudadana.

Fases	Seguiment Atent	Avís preventiu	Fase episodi	Fase alerta
PROBABILITATS	UNS 22 DIES L'ANY	UNS 9 DIES L'ANY	ENTRE 0 I 3 DIES L'ANY	POC PROBABLE
NO₂ 	> 140 µg /m3 Dues o més estacions de la XVPCA a l'àrea metropolitana superen el valor de 140 µg /m3 de mitjana en una hora i la previsió a 24 hores no indica una millora en els nivells.	> 160 µg /m3 Més d'una estació de la XVPCA a l'àrea metropolitana supera el valor de 160 µg /m3 de mitjana en una hora i la previsió a 24 hores no indica una millora en els nivells.	> 200 µg /m3 Més d'una estació de la XVPCA a l'àrea metropolitana supera el valor de 200 µg /m3 de mitjana en una hora i la previsió a 24 hores no indica una millora en els nivells.	> 400 µg /m3 Més d'una estació de la XVPCA a l'àrea metropolitana supera el valor de 400 µg /m3 de mitjana en una hora i la previsió a 24 hores no indica una millora en els nivells.
PM₁₀  Ø < 10 µm		> 50 µg /m3 Més d'una estació de la XVPCA a l'àrea metropolitana supera el valor de 50 µg /m3 de mitjana diària i la previsió a 24 hores indica una superació del valor límit diari de 50 µg /m3.	> 80 µg /m3 Més d'una estació de la XVPCA a l'àrea metropolitana supera el valor de 80 µg /m3 de mitjana diària o bé es manté per sobre dels 50 µg/m3 durant més de tres dies consecutius. En tots dos casos la previsió a 24 hores ha d'indicar que es continuaran superant els 50 µg/m3 de mitjana diària.	

⁵ Se incorpora la información literal que proporciona el Área Metropolitana de Barcelona.

Fases de seguimiento atento

Es una fase interna y se produce con carácter fundamentalmente preventivo e informativo, ante un aumento de los valores de inmisión de NO₂, conjugado con un pronóstico meteorológico y de dispersión adverso.

Se activa cuando en dos o más estaciones de control atmosférico, situadas en el territorio metropolitano, se detecta que la concentración del gas contaminante (dióxido de nitrógeno) supera el valor horario de 140 microgramos por metro cúbico y en la previsión en las 24 horas siguientes a través de modelos de dispersión no se observa una mejora. Además, las condiciones meteorológicas (dirección, velocidad del viento, gradiente de la temperatura del aire, turbulencias atmosféricas, humedad relativa, etc.) no facilitan la dispersión de los contaminados hacia las capas superiores de la atmósfera.

Según estimaciones efectuadas con el análisis de datos de los últimos años en cuanto a superaciones del valor de inmisión de NO₂ indicado, anualmente habría 22 días en los que podría producirse esta situación. Tal y como se especifica en el protocolo mencionado, esta fase es competencia de la AMB, en la que informa a los ayuntamientos que se ha iniciado un episodio de contaminación y que se está en fase de seguimiento atento. Este aviso también se produce mientras se realiza cualquier actividad del programa de educación ambiental “Compartimos un futuro”.

Aviso preventivo

En esta fase del episodio de contaminación, los contaminantes (el dióxido de nitrógeno NO₂ y las partículas en suspensión PM₁₀) aumentan sus concentraciones respecto de la fase anterior.

En concreto, en cuanto al dióxido de nitrógeno, en más de una estación de la RVPCA al área metropolitana de Barcelona se supera la concentración de 160 microgramos por metro cúbico de media en una hora y la previsión en 24 horas no indica una mejora. En cuanto a las partículas en suspensión de diámetro de

10 micrones o inferior, esta fase se inicia cuando más de una estación de la RVPCA en el área metropolitana de Barcelona supera el valor de 50 microgramos por metro cúbico de media diaria y la previsión en 24 horas indica una superación del valor límite diario de la concentración indicada.

Episodio de contaminación

En esta fase los contaminantes (el dióxido de nitrógeno NO₂ y las partículas en suspensión PM₁₀) aumentan sus concentraciones respecto de la fase anterior. En concreto, en cuanto al dióxido de nitrógeno, en más de una estación de la RVPCA en el área metropolitana de Barcelona se supera la concentración de 200 microgramos por metro cúbico de media en una hora y la previsión en 24 horas no indica una mejora.

En cuanto a las partículas en suspensión de diámetro de 10 micrones o inferior, esta fase se inicia cuando más de una estación de la RVPCA en el área metropolitana de Barcelona supera el valor de 80 microgramos por metro cúbico de media diaria y la previsión en 24 horas indica una superación del valor límite diario de la concentración indicada, o bien si se mantiene por encima de los 50 microgramos por metro cúbico durante más de tres días consecutivos.

Fase alerta

Esta fase se activa cuando más de una estación de la RVPCA en el área metropolitana de Barcelona supera el valor de 400 microgramos por metro cúbico de media durante tres horas del dióxido de nitrógeno NO₂ y la previsión a 24 horas no indique una mejora en los niveles..

2.4.2. Avisos de la Generalitat de Catalunya

En este contexto, desde hace años, la Generalitat de Catalunya tiene aprobado un protocolo de actuación en caso de episodio. También es la Generalitat quien tiene la competencia para declarar episodio por alta contaminación atmosférica (aviso preventivo

o episodio) y lo comunica a varios entes, como la AMB, que informa a la ciudadanía a través de varios canales de información (web, redes sociales, medios de comunicación).

2.4.3. Restricciones en la movilidad

Entre las medidas más destacadas en materia de movilidad, que llega a ocasionar hasta el 80% de la contaminación atmosférica por NO₂, destaca la restricción de circulación de los vehículos más contaminantes (los que no lleven distintivo ambiental de la DGT) en las rondas y en su perímetro interior. Inicialmente, esta restricción se aplica a partir del año 2017 solo en días de episodio de alta contaminación atmosférica. A partir de 2020, se prevé la restricción permanente, todos los días del año, que afectará a los vehículos más contaminantes. De esta forma, la metrópoli Barcelona se alinea con Europa, donde ya hay más de 220 ciudades con zonas de bajas emisiones.

En este contexto, la AMB también ha llevado a cabo lo siguiente:

- Protocolo de actuación y de comunicación en previsión de los episodios de alta contaminación atmosférica.
- Tarjeta verde metropolitana, un nuevo título de transporte gratuito durante tres años para las personas del área metropolitana que cambien definitivamente los vehículos privados más contaminantes por el transporte público, asociada al hecho de dar de baja y desguazar un vehículo privado más contaminante y de no haber adquirido ninguno nuevo.

Además de estas actuaciones, también se realizan otras de carácter estructural, como la promoción de la bicicleta, la movilidad eléctrica, la introducción de autobuses híbridos y eléctricos o los aparcamientos de intercambio para potenciar el uso del transporte público en detrimento del vehículo privado.

2.4.4. Zona de bajas emisiones en las rondas de Barcelona

Las zonas de bajas emisiones (ZBE) son espacios donde progresivamente se irá

impidiendo el tráfico de los vehículos más contaminantes. Es una de las medidas estructurales y de gran alcance más efectivas para mejorar la calidad del aire urbano y hacer frente a los episodios críticos de contaminación. A corto plazo, las ZBE se convertirán en zonas con restricciones de tráfico permanente.

Actualmente, es una área de más de 95 km², que incluye Barcelona y los municipios circundantes a las rondas, donde se restringe progresivamente la circulación de vehículos más contaminantes desde el 1 de diciembre de 2017.

El objetivo es proteger a las personas y el medio del aire contaminado procedente de los vehículos. Esta es una de las medidas para velar por la calidad del aire que se respira y garantizar el derecho a la salud en una ciudad más saludable.

Las restricciones de circulación dentro de la zona de bajas emisiones del ámbito rondas de Barcelona se aplican a partir del 1 de diciembre de 2017 en días de episodio de contaminación por NO₂, laborables de lunes a viernes, de 7.00 a 20.00 horas. A partir de 2020, las restricciones en la circulación de los vehículos más contaminantes serán permanentes.

Desde el 1 de diciembre de 2017 la restricción afecta a turismos sin etiqueta DGT y furgonetas anteriores a Euro 1. Desde el 1 de diciembre de 2018, la restricción también afecta a las motos, los ciclomotores y los cuadriciclos ligeros sin etiqueta DGT.

Quedan exentos temporalmente los camiones, los autocares, los autobuses y las furgonetas Euro 1, Euro 2 y Euro 3. Quedan exentos de forma permanente los vehículos de personas con movilidad reducida, los servicios de emergencias (policía, bomberos, ambulancias) y los servicios esenciales (médico, funerario).

Ante un episodio de contaminación ambiental de PM₁₀, el Ayuntamiento de Barcelona restringe las obras polvorosas y los servicios de mantenimiento de la ciudad (jardinería y limpieza) que generan polvo.

Cuando se da un episodio de contaminación ambiental de NO₂, el Ayuntamiento de

Barcelona refuerza el transporte público y restringe la circulación de vehículos más contaminantes dentro de la zona de bajas emisiones del ámbito de las rondas de Barcelona.

Se refuerza el transporte público con todas las unidades disponibles para garantizar los desplazamientos de todas las personas. También se hace difusión por todos los medios posibles a fin de que todo el mundo disponga de toda la información que necesite.

2.4.5. Restricciones en obras

Otras medidas destacadas del programa inciden directamente en el control y el seguimiento de las obras de construcción pública y privadas, que son también una fuente importante de emisión de contaminantes. En este caso, la AMB ha elaborado una guía de buenas prácticas para la prevención de la contaminación atmosférica en las obras de los municipios metropolitanos, con medidas en el planteamiento y la ejecución de la obra, el transporte y la carga del material, y los vehículos y la maquinaria, para garantizar la reducción de emisiones. Paralelamente, el programa recoge el estudio del seguimiento y la monitorización antes y después de las obras, a través de las estaciones de calidad del aire más próximas.

Por otra parte, para reducir las emisiones generadas por las actividades industriales, que también son foco importante de contaminación, la AMB se alía con los municipios metropolitanos para regular la tramitación de nuevas actividades industriales y en el seguimiento de las ya existentes. En este sentido, la AMB ha elaborado la guía de usuarios para el control de generadores de bajas emisiones atmosféricas, que regula las licencias ambientales, con apoyo de las ordenanzas municipales. Paralelamente, el programa también recoge medidas de sensibilización y de educación ambiental, bajo el programa de la AMB “Compartimos un futuro”.

2.5. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA

La participación en la toma de decisiones y, sobre todo, en la circulación de la

información en materia de calidad del aire ha sido una de las principales reivindicaciones de la sociedad civil organizada (organizaciones ecologistas, vecinales, sindicales y científicas). Actualmente, esta participación y gobernanza en esta materia queda concentrada en dos mesas: una en la conurbación de Barcelona y la otra en el Camp de Tarragona.

2.5.1. Mesa de la Calidad del Aire de la Conurbación de Barcelona

El Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire, horizonte 2020 (PAMQA), aprobado en el año 2014, prevé la necesidad de incorporar flexibilidad en las propuestas y medidas que sea preciso emprender. El PAMQA se dotaba de tres órganos: el Consejo de Expertos, la Comisión Rectora y el órgano consultivo de participación. El primero está formado por personas de relevancia en el ámbito de la movilidad, la industria, la salud y la vigilancia de la calidad del aire. La Comisión Rectora tiene funciones de representación ejecutiva y de aprobación de nuevas medidas, siendo representadas las direcciones generales del Gobierno con competencias en el desarrollo de las acciones y el Ayuntamiento de Barcelona. Por último, el órgano consultivo y de participación está constituido por la Autoridad del Transporte Metropolitano, el Aeropuerto y el Puerto de Barcelona bajo la Comisión Institucional.

Diferentes agentes sociales, económicos y sindicales, así como los ayuntamientos metropolitanos de más de 100.000 habitantes, pidieron a la Generalitat poder tener participación. Por este motivo, en fecha 19 de octubre de 2015, se constituyó la Mesa de Calidad del Aire de la Conurbación de Barcelona, que asume las responsabilidades y las funciones de la Comisión Institucional del Plan, como órgano transversal en que trabajan conjuntamente todos los sectores, agentes sociales, instituciones, organismos públicos y privados implicados o interesados en la reducción de la contaminación del aire de esta área.

En fecha 6 de marzo de 2017 se celebró una cumbre para la calidad del aire en la que la

Generalitat de Catalunya, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), la Diputación de Barcelona y los representantes locales de los 40 municipios de la zona de protección especial del ambiente atmosférico acordaron los compromisos para reducir un 30% de las emisiones vinculadas al tráfico en un plazo de quince años. El objetivo de las partes es trabajar conjuntamente para conseguir la reducción de un 30% de las emisiones asociadas al tráfico vial en el plazo de quince años, para alcanzar gradualmente los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El pasado 25 de marzo de 2019 tuvo lugar la segunda cumbre para la calidad del aire. En la nota de prensa publicada en la página web del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, se pone de manifiesto que el acto volvió a reunir, como en la cumbre de 2017, representantes de administraciones, entes locales y organismos implicados en la reducción de la contaminación, especialmente alrededor de Barcelona.

Según se pone de manifiesto en la nota de prensa, la declaración refuerza el primer gran compromiso común de las diferentes administraciones en torno a unos objetivos compartidos para garantizar la calidad del aire y proteger la salud y el medio ambiente. Un compromiso que ha empezado a dar frutos, puesto que se ha constatado un alto nivel de alcance. Las diferentes administraciones han determinado que, dos años después de la primera cumbre, se han establecido los mecanismos necesarios para gestionar los episodios ambientales y se han creado las bases para llevar a cabo medidas estructurales para combatir la contaminación atmosférica en la zona de bajas emisiones de las rondas de Barcelona a partir del 1 de enero de 2020.

También han establecido nuevas medidas para reforzar el pacto y acelerar el proceso de reducción de la contaminación atmosférica un 30% desde 2017 en toda la conurbación barcelonesa.

2.5.2. Mesa de la Calidad del Aire en el Camp de Tarragona

En marzo de 2015, fruto de una resolución del Parlamento de Catalunya,⁶ se creó la Mesa Territorial sobre el Camp de Tarragona. Concretamente, la resolución se aprobó en los siguientes términos:

[...] El Parlamento de Catalunya insta al Gobierno a:

- a) Crear una mesa territorial sobre la calidad del aire y el impacto de las emisiones atmosféricas procedentes de la industria petroquímica en el Camp de Tarragona compuesta, como mínimo, por representantes de la Administración de la Generalitat del Departamento de Territorio y Sostenibilidad y del Departamento de Salud, de la Administración pública local del ámbito afectado, de los estamentos universitarios que desarrollan investigaciones respecto a este tema y de las entidades procedentes de la sociedad civil con el objetivo de intercambiar periódicamente información sobre esta temática y sobre los efectos de dichas emisiones en la salud de la población, así como por representantes de las empresas del sector. Esta mesa deberá reunirse de forma constitutiva el primer mes después de adoptarse su acuerdo de creación. La periodicidad de las reuniones será fijada por la propia mesa y no será inferior a dos veces al año.
- b) Dar a conocer a la población en general los resultados del estudio "Evaluación del riesgo para la salud por exposición a COV y PAH en la atmósfera del Camp de Tarragona".
- c) Emprender las acciones necesarias para reducir los niveles de 1,3 butadieno y benceno, dado que se conocen sus fuentes de emisión y, por tanto, las empresas responsables de las emisiones de estos contaminantes a la atmósfera.
- d) Situar puntos de control sobre el 1,3 butadieno en lugares representativos de los municipios del Morell, Puigdelfí y Perafort.
- e) Iniciar los trabajos que permitan la aplicación en Catalunya de las legislaciones

⁶ Resolución 991/X del Parlamento de Catalunya, sobre la calidad del aire en el Camp de Tarragona.

existentes en otros países de la Unión Europea que obliguen a las entidades de inspección a identificar los compuestos orgánicos volátiles emitidos por las actividades (familias de compuestos tóxicos, carcinógenos, etcétera), estudiando el cambio de modelo de mínimos a otro en que se disponga de la información real, y adecuar el nivel de control en los municipios que tengan las actividades con un mayor nivel de emisión potencialmente.

El objetivo de la Mesa es intercambiar información sobre la calidad del aire y los efectos de las emisiones de las industrias químicas en la salud de las personas, adecuar la vigilancia y la investigación de los efectos en la salud humana de los principales contaminantes de la petroquímica y mejorar la transparencia.

La creación de la Mesa fue una de las demandas principales de organizaciones y de plataformas ecologistas como la Plataforma Cel Net (cielo limpio), que reclamaban mayor transparencia, mejorar en la gestión de la información, impulsar estudios sobre la calidad del aire en el Camp de Tarragona y adaptar la normativa a unos índices de calidad internacionalmente reconocidos.

Esta mesa se estructura en sesiones plenarios periódicas y tres grupos de trabajo: uno sobre la comunicación y transparencia en relación con la calidad del aire en el Camp de Tarragona; un segundo para estudiar la normativa a nivel internacional y el tercero para analizar la información de calidad del aire recogido por diferentes entidades y sobre los estudios de salud de la población del Camp. Actualmente, el segundo y el tercer grupo trabajan de forma conjunta.

Poco después de la aprobación de la mencionada resolución parlamentaria, el Parlamento de Cataluña aprobó una nueva resolución⁷ que ampliaba la anterior en estos términos:

“[...]”

1. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

1. Hacer extensivos los estudios sobre la calidad del aire en las poblaciones próximas del

complejo petroquímico y el entorno metropolitano de Tarragona, de acuerdo con lo establecido en la Mesa de sostenibilidad ambiental del Camp de Tarragona.

2. Aplicar medidas para reducir las emisiones localizadas y las difusas de los compuestos químicos detectados por los estudios que sobrepasan los límites para alcanzar los estándares de calidad del aire, así como incorporar y controlar las de los compuestos que aún no figuran en la Red de vigilancia de prevención de la contaminación de la Generalitat.

3. Introducir en los sistemas de evaluación del Plan de calidad del aire los contaminantes actualmente incluidos en los programas de evaluación de la contaminación de los que se conocen límites de calidad en el ámbito internacional, de acuerdo con lo establecido en la Mesa de sostenibilidad ambiental del Camp de Tarragona.

4. Avanzar en la creación de un equipo de control externo y transparente, en que exista la colaboración de los diferentes sectores, que aplique nuevas formas de control:

a) Que apueste por la transparencia y exhaustividad de los resultados, y que los exponga públicamente y de forma continuada.

b) Que estudie resituar las estaciones de medida y de control de la Generalitat, teniendo en cuenta, entre otros criterios científicos, los criterios expuestos en este estudio.

5. Investigar los efectos de las emisiones de determinados contaminantes atmosféricos sobre la salud de la población en el Camp de Tarragona, de igual forma que se estudian las del área metropolitana de Barcelona.

6. Garantizar que los costes de los futuros controles y análisis recaigan sobre las mismas empresas que producen las emisiones, en aplicación del principio ‘quien contamina paga’”.

A pesar de estas dos resoluciones, algunas de las acciones acordadas y a las que se ha instado al Gobierno no se cumplieron en los meses posteriores a su aprobación. Fruto de

⁷ Resolución 993/X del Parlamento de Cataluña, sobre la calidad del aire al Camp de Tarragona.

estos incumplimientos, el Parlamento aprobó dos nuevas resoluciones⁸ sobre esta cuestión:

“[...]”

El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

a) Establecer, en el marco de la Mesa de Calidad del Aire, las directrices de un estudio completo sobre la calidad del aire en el Camp de Tarragona; encargarlo a una entidad independiente o a científicos expertos, en colaboración con las entidades e instituciones de la zona; garantizar que se lleve a cabo durante 2017, y, posteriormente, adoptar las medidas necesarias para corregir los posibles déficits de la calidad del aire.

b) Destinar los recursos económicos, materiales y administrativos necesarios para desarrollar correctamente el estudio sobre la calidad del aire en el Camp de Tarragona.

c) Prever que a partir de en 2018, en el marco del plan de vigilancia establecido en el estudio sobre la calidad del aire al Camp de Tarragona, estos estudios de calidad del aire se realicen en continuo, y establecer los mecanismos para que la financiación recaiga sobre los productores de emisiones.

[...]

El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a cumplir las dos resoluciones adoptadas durante 2015 relativas a la calidad del aire al Camp de Tarragona y, concretamente, a:

a) Hacer extensivos los estudios sobre la calidad del aire en las poblaciones próximas al complejo petroquímico no incluidas en el primer estudio y al polígono Sur, y, como resultado de los análisis y los estudios del grupo de trabajo de la Mesa de Calidad del Aire, determinar los compuestos y componentes que es preciso que mida la Generalitat y las acciones que es necesario que proponga para mitigar estas emisiones.

b) Implantar un mecanismo de colaboración económica entre la Generalitat, los ayuntamientos implicados, la Diputación de Tarragona y las empresas emisoras de contaminantes para hacer frente a los

estudios pendientes, tanto los de concreción del primer estudio como los iniciales en el caso del polígono Sur.

c) Garantizar que los concursos para la licitación de los estudios a los que hace referencia la letra b se realizarán durante el primer semestre de 2016.

d) En el marco de los grupos de trabajo y de estudio de la Mesa de Calidad del Aire, analizar los objetivos de calidad del aire que pueden establecerse en referencia al contaminante 1,3-butadieno y adoptar medidas de mitigación”.

El 19 de octubre de 2018 tuvo lugar la quinta sesión de la Mesa de Calidad del Aire del Camp de Tarragona, cuyo resumen puede consultarse en la página web del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, en los siguientes términos: el Departamento de Territorio y Sostenibilidad presentó los resultados de los datos de la vigilancia del aire en el Camp de Tarragona durante 2017, que indican que todos los contaminantes medidos están por debajo de los valores límites o de los valores objetivos de calidad y, en cuanto a los contaminantes no legislados (hidrocarburos aromáticos policíclicos y compuestos orgánicos volátiles), tampoco muestran desviaciones respecto al resto del país. También se han explicado en detalle los avances en el plan de comunicación de la Mesa.

Por otra parte, el Departamento de Salud presentó un estudio sobre evaluación de riesgo por exposición al benceno en el Camp, en el que concluye que los valores registrados entre 2005 y 2016 están dentro del rango de valores recomendados por la OMS.

El Departamento de Territorio y Sostenibilidad anunció que durante el primer trimestre de 2019 se mejoraría sustancialmente la aplicación aire.cat, y, además, se incorporó, a petición del territorio, la medida del benceno. Sin embargo, ha recordado que esta medida ya se está aplicando y que los índices registrados en el Camp de Tarragona están muy por debajo de lo que se considera que puede afectar a la salud.

⁸ Resolución 422/XI del Parlamento de Cataluña, sobre la calidad del aire al Camp de Tarragona, y Resolución 80/XI del Parlamento de Cataluña, sobre la calidad del aire al Camp de Tarragona.

3. DEMANDAS CIUDADANAS

A continuación, se recogen las principales demandas ciudadanas que ha habido en los últimos tiempos en torno a esta materia. Estas demandas se han agrupado territorialmente en las tres áreas donde se ha focalizado el conflicto: área metropolitana de Barcelona, Camp de Tarragona y Plana de Vic.

3.1. ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

En el ámbito del área metropolitana de Barcelona, las demandas ciudadanas han sido lideradas, sobre todo desde febrero de 2015, por la Plataforma por la Calidad del Aire, que agrupa a unas setenta organizaciones muy diversas. Sus demandas están resumidas en el manifiesto fundacional de la Plataforma.

En el contexto de la conurbación de Barcelona, las demandas ciudadanas han estado siempre muy vinculadas al modelo de movilidad, en el que confluyen el modelo de turismo, el modelo de transporte privado y el de mercancías (carretera, ferrocarril, portuario y aeroportuario). Las reclamaciones ciudadanas también han puesto el foco en la contaminación de origen industrial en torno a Barcelona.

Es por ello que, habiendo pasado cuatro años desde que se fundó, pueden entenderse cumplidas algunas de sus reivindicaciones fundacionales, pero en absoluto puede afirmarse que todas sus demandas hayan sido escuchadas y tenidas en cuenta. De hecho, actualmente la Plataforma por la Calidad del Aire aún emplaza a la Administración competente a adoptar determinadas medidas con carácter de urgencia o bien cesar otras previstas. Algunos ejemplos de las reclamaciones actuales son:

- Detener la focalización de la acción política y las medidas en función solo de los episodios de máxima contaminación, sino también en base a la media. Bajar las cifras medias de contaminación.
- Crítica a las nuevas etiquetas ecológicas de los vehículos, puesto que no afrontan el

problema. En caso de restricciones, los vehículos afectados serían una minoría muy pequeña.

- Reducir el aparcamiento temporal en la calle y pacificar toda la ciudad. Ello solucionaría la convivencia, que actualmente debe producirse a menudo en un mismo carril entre vehículo motorizado, bicicleta, patinete, etc. La implementación de peajes para el uso diario se ve como una alternativa viable y que daría resultados.

- Detener nuevos crecimientos del puerto de Barcelona y del aeropuerto, así como de la ronda Litoral, hasta que no se reduzcan las medias de contaminación actuales.

- Invertir en transporte público, puesto que a menudo con inversiones de bajo coste puede generarse un gran impacto sobre la movilidad (reorganización de líneas, aumento de eficiencia y tiempo de recorrido, revisión tarifaria, etc.). Los aparcamientos disuasivos no se ven como una solución, puesto que van vinculados de nuevo al vehículo privado y nunca podrán absorber la demanda.

- Discrepancia en la política de autopistas con viñeta, puesto que, según el punto de vista de la Plataforma, podría incrementar aún más el uso de estas vías.

- Desarrollo de la Ley de financiación del transporte público.

- Controles de cambio de combustible de cruceros, garantizando que se aplique la normativa y los acuerdos en materia de contaminación atmosférica portuaria.

- Adhesión al área de control de emisiones en el mar Mediterráneo para limitar la contaminación del aire producida por los barcos.

- Vigilancia e investigación más eficiente y directa sobre la incineradora TERSA.

3.2. CAMP DE TARRAGONA

En el Camp de Tarragona, las demandas ciudadanas han estado lideradas sobre todo por organizaciones ecologistas como la plataforma Cel Net (cielo limpio) y el

GEPEC-EdC. En el caso de Cel Net, creada en el año 2008, fue la organización que reclamó la creación de las mesas por la calidad del aire y, a su vez, impulsó la aprobación de determinadas mociones en el Parlamento de Cataluña.

Apesar de que algunas de sus reivindicaciones se tuvieron en cuenta, y reconocen que la Administración siempre los suele atender, destacan la actual ineficacia de la Mesa de la Calidad del Aire del Camp de Tarragona, puesto que los acuerdos que se toman no se están llevando a la práctica. Algunos de estos acuerdos son, por ejemplo, la realización de un estudio completo sobre contaminantes en torno a los polígonos químicos norte y sur de Tarragona. A pesar de que la Mesa formuló varias propuestas de contenidos y estructura de estos estudios, y también realizó una diagnosis sobre la situación del marco legal, a la práctica, según afirma Cel Net, no se ha desarrollado nada. Es por ello que Cel Net dejó de asistir a las convocatorias de la Mesa de la Calidad del Aire del Camp de Tarragona.

En el caso de la industria química del Camp de Tarragona, las organizaciones denuncian la falta de transparencia de los datos internos de emisiones de la propia industria. Así mismo, denuncian que las administraciones públicas no tienen que actuar solo a remolque de un incidente, sino de forma global y continuada.

3.3. PLANA DE VIC

Debido a la contaminación del área metropolitana de Barcelona, determinadas

zonas de Cataluña sufren contaminación por la generación de ozono troposférico. Uno de los territorios más afectados es la Plana de Vic.

En este ámbito, entidades como el Grupo de Defensa del Ter han sido algunas de las organizaciones que han canalizado las demandas ciudadanas para que se ponga solución a la problemática. Según la entidad, la Administración debería trabajarse más activamente para mitigar las emisiones que, posteriormente, ocasionarán el ozono. Por tanto, piden que se focalice el esfuerzo en reducir drásticamente las emisiones del entorno de Barcelona.

Por este motivo, instan a realizar cambios estructurales para una movilidad menos contaminante. El cambio al coche eléctrico no tiene ningún sentido sin unas fuentes de energía renovable. En este sentido, reclaman una apuesta por un transporte público de calidad.

El 40% de la contaminación por ozono que llega a Osona proviene de las centrales térmicas del área metropolitana. Es por ello que las entidades del territorio piden que se apliquen las medidas necesarias para filtrar los óxidos de nitrógeno, por ejemplo, con filtros de urea.

Por último, una de las medidas que se reclaman desde Osona es que las restricciones de tráfico en caso de episodio en el área metropolitana de Barcelona se apliquen antes del episodio, puesto que la contaminación inicial no regulada también llega a la comarca.

4. HOJA DE RUTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE EN CATALUÑA

4.1. ANÁLISIS DAFO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Debilidades

1. Existencia de un verdadero vacío de control respecto a determinados compuestos, mayoritariamente orgánicos volátiles y semivolátiles.

De acuerdo con esto, hay una escasa efectividad de las directivas europeas, puesto que no prevén el control de determinados compuestos, de forma que Cataluña no dispone de legislación que exija el cumplimiento de unos límites concretos para compuestos individuales.

Ni las directivas europeas –ni, por tanto, la normativa catalana– regulan gran cantidad de contaminantes existentes en áreas urbanas como Barcelona o áreas industriales como Tarragona, que causan un grave impacto en la salud humana y en el medio ambiente. Y sin la regulación resulta complicado mejorar la calidad del aire en esta zona.

2. Falta de información y falta de transparencia respecto a la población catalana en materia de calidad del aire.

El hecho de que la ciudadanía no tenga acceso a toda la información relativa a la calidad del aire supone no solo la vulneración de su derecho a este acceso, sino también facilitar a la Administración el incumplimiento de la normativa en esta materia. Si la propia ciudadanía no conoce la calidad del aire, tampoco puede llevar a cabo la interposición de demandas contra las posibles infracciones que se produzcan.

3. Altos niveles de contaminación del aire en Barcelona, lejos de los límites permitidos.

Según los datos que aporta la Comisión Europea, los habitantes de ciudades como Barcelona sufren desde el año 2005 niveles

de PM_{10} y NO_2 excesivos que superan los límites establecidos en la Directiva europea de calidad del aire, la cual, desde su entrada en vigor, ha sido incumplida por España. Este incumplimiento sistemático durante casi una década muestra la falta de compromiso de España y de sus ayuntamientos a la hora de cumplir el contenido de la mencionada directiva europea y de reducir la contaminación del aire.

Fortalezas

1. Medidas estructurales que aplica el Ayuntamiento de Barcelona con el fin de luchar contra la contaminación del aire.

El hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona haya dado una respuesta tan positiva ante la posible imposición de una sanción a España, mediante la adopción de las medidas estructurales mencionadas, muestra que el Ayuntamiento ha adoptado una posición más comprometida en la lucha contra la contaminación del aire.

2. Tendencia hacia un mayor control, mediante la realización de inspecciones ambientales integradas en Cataluña, de las acciones potencialmente contaminantes y que han sido objeto de los procesos de evaluación ambientales correspondientes.

Estos controles periódicos influyen muy positivamente en la mejora de la calidad del aire, puesto que las actividades con gran capacidad contaminante serán examinadas de forma continuada.

3. La adopción de un protocolo en casos de episodio ambiental de contaminación obligará a la Generalitat de Cataluña, que es la responsable de activarlos o desactivarlos, a mantener un control continuado de los niveles de contaminación atmosférica de toda la ciudad de Barcelona.

Esta supervisión continuada tiene como consecuencia que la propia Generalitat será en todo momento conocedora de la situación del aire en la ciudad y podrá decidir, de acuerdo con ello, la toma de determinadas actuaciones que promuevan la mejora de la calidad del aire en caso de que sea necesario.

Amenazas

1. La flexibilidad y permisividad demostrada por la Comisión Europea hacia España, puesto que, a pesar de conocer el incumplimiento de las directivas europeas en materia de calidad del aire, no ha llevado a España ante la justicia.

La tolerancia que ha mostrado la Comisión Europea en situaciones como la señalada puede influir de forma negativa en áreas como Barcelona, puesto que muestra la posibilidad que tienen los ayuntamientos y otras administraciones públicas (como el Área Metropolitana de Barcelona, Departamento de Territorio y Sostenibilidad, Puerto de Barcelona, etc.) de no cumplir con la normativa en materia de calidad del aire, sin que les recaiga responsabilidad alguna ni sanción de tipo alguno por estos hechos, lo que dificulta el compromiso de estas administraciones a la hora de adoptar decisiones que mejoren la calidad del aire.

2. Inexistencia de medidas dirigidas de forma directa a controlar las emisiones provenientes del sector industrial y del sector portuario.

Estos sectores son los que provocan más contaminación del aire en el área de Barcelona, pero al no haberse aprobado acciones aplicables directamente a las actividades relacionadas con los dos sectores hasta ahora, existe una propensión a no controlar ni limitar las emisiones de este tipo de actividades, de forma que se impide que se produzca una verdadera mejora en la calidad del aire.

Oportunidades

1. El gran interés y la importancia que otorga la Unión Europea a la protección de la salud humana y al medio ambiente, que se ve plasmada por la preocupación por la calidad del aire en numerosos informes, expedientes y textos legales.

Ello tiene como consecuencia que ciudades como Barcelona y su área metropolitana se vean condicionadas a adoptar medidas de acuerdo con las decisiones tomadas por los diferentes organismos comunitarios en materia de lucha contra la contaminación del aire.

2. Casi toda la normativa internacional, europea, estatal y catalana encargada de regular la contaminación o la calidad del aire se ha sido aprobando desde hace aproximadamente veinte años hasta la actualidad.

Esto muestra de una forma clara la tendencia a normativizar, cada vez de una forma más restrictiva, todas las actividades que pueden suponer, o suponen, un perjuicio a la calidad del aire. Esta normativa, pues, recoge la necesidad de que mejore esta calidad.

Por ello, debido a la evolución de esta regulación, es posible afirmar la existencia de una tendencia hacia el aumento de estas restricciones y hacia la mayor protección de la salud de las personas y del medio ambiente en cuanto a la calidad del aire.

3. Creciente preocupación de la ciudadanía por la calidad del aire.

En este sentido, se está produciendo un aumento en las demandas y reivindicaciones ciudadanas en relación con varias cuestiones como la movilidad sostenible y saludable de personas y mercancías, la gestión sostenible de puertos y aeropuertos, la industria y obra pública neta, y la campaña comunicativa y educativa. Así pues, esta presión ciudadana puede acelerar la aprobación de medidas que tengan como fin la mejora de la calidad del aire.

4. Aumento de la conciencia de la esfera política a la hora de garantizar el derecho de la ciudadanía a la información sobre la calidad del aire.

Esta oportunidad puede verse desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, el hecho de que la ciudadanía tenga acceso a la información relacionada con la calidad del aire en su ciudad respeta y garantiza íntegramente el derecho de la ciudadanía a la información ambiental.

En segundo lugar, obliga a la Administración a tener actualizada la información relativa a la calidad del aire y a cumplir con las obligaciones que son de aplicación en esta materia.

Así mismo, el hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de

Barcelona o el Departamento de Territorio y Sostenibilidad faciliten esta información a la ciudadanía es una muestra del compromiso que se está adquiriendo en la lucha contra la contaminación atmosférica.

5. La supervisión que actualmente lleva a cabo la Comisión Europea respecto a la aplicación y eficacia de las medidas adoptadas por el Estado en relación con la calidad del aire.

El constante control a que está sometida España y los ayuntamientos de estas ciudades que presentan mayores niveles de PM₁₀ y NO₂ condiciona de forma directa a las administraciones públicas a cumplir y a aplicar de forma eficaz todas las medidas o acciones que se han presentado ante la Comisión Europea con el compromiso de llevarlas a cabo en un plazo determinado.

Por tanto, este control de Bruselas obliga de una forma directa al Ayuntamiento de Barcelona y a otras administraciones públicas a cumplir con las medidas adoptadas y las obligaciones establecidas en la normativa aplicable, lo que debería suponer que se consiguiera más rápidamente una buena calidad del aire.

6. Más participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones en materia de calidad del aire.

Así, son varias las entidades u organizaciones que se encargan de canalizar las demandas ciudadanas con el objetivo de poner fin a varias problemáticas relacionadas con la calidad del aire en Cataluña.

7. Los numerosos expedientes y alertas y el ultimátum que ha puesto en marcha la Comisión Europea contra España por la mala calidad del aire en diferentes zonas del país, entre ellas Barcelona, sirve de impulso para que ayuntamientos como el de Barcelona, pero también el Área Metropolitana de Barcelona, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, el Estado, entre otros, se vean obligados a adoptar medidas eficaces para poner fin a la contaminación del aire que presenta la ciudad y a cumplir con las obligaciones que contienen las diferentes directivas europeas en esta materia.

4.2. PRINCIPALES NECESIDADES A CUBRIR POR LOS PODERES PÚBLICOS

Después de todo esto, es evidente de que existen una serie de necesidades a cubrir por los poderes públicos en referencia a la calidad del aire. Si bien puede afirmarse que sí existe una acción pública específica en esta materia, la percepción ciudadana indica que no es suficiente. Además, con los niveles de contaminación que se están alcanzando, sumados a los déficits que aún presentan determinadas medidas para hacerles frente, es suficientemente necesario plantear nuevos retos:

- Hay que abordar la implementación de medidas que vayan más allá de las restricciones de tráfico en las grandes ciudades. Medidas encaminadas al favorecimiento del transporte público: redistribución de líneas, habilitación de carriles especiales, mejora de la intermodalidad, bonificación de tarifas, etc.
- La Administración debería integrar, agrupar y facilitar la comprensión de la información ambiental respecto de la calidad del aire. En este sentido, se hace necesario que las personas dispongan de la información sobre emisiones e inmisiones en su entorno y en tiempo real. Al mismo tiempo, es necesario que la Administración se comprometa con el análisis a fondo de toda la tipología de contaminantes que se emiten, en especial en el sector industrial, y evaluar el impacto real sobre la salud de las personas.
- Es necesario que los espacios de participación como la Mesa de la Calidad del Aire se reformulen para que se convierten en espacios reales de participación y gobernanza, y no meros espacios de información unidireccional.
- Es necesario adaptar la normativa catalana a los estándares internacionales de calidad del aire, y regular todo el abanico de contaminantes que emite el sector industrial en Cataluña y el sector de la movilidad (portuaria, aeroportuaria y vial).
- Es necesario que el sistema de alertas de calidad del aire tenga en cuenta la contaminación por ozono en territorios adyacentes al área metropolitana de Barcelona, avan-

zando, si es necesario, los plazos de activación de las restricciones.

- El sector portuario y del transporte marítimo debería adaptar, de forma urgente, sus sistemas de puesta en marcha y parada de motores, alimentación eléctrica portuaria y reducción de las emisiones en general. En

este sentido, se hace del todo necesaria la adhesión de los puertos de Cataluña al Área de Control de Emisiones en el Mar Mediterráneo, que actualmente ya se ha hecho en el norte de Europa, pero aún no en el Mediterráneo.

5. ACTUACIONES DESTACADAS DEL SÍNDIC EN RELACIÓN CON LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

En estos últimos años, el Síndic ha llevado a cabo varias actuaciones y ha emitido resoluciones sobre aspectos relativos a la contaminación del aire que cabe destacar en este informe.

5.1. EXTRACTO DE LA ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE EN BARCELONA Y SU ÁREA METROPOLITANA NÚM. AO-00139/2018

“[...] Así mismo, el artículo 24 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, especifica que las medidas que se adopten en materia de transportes y movilidad deben ir encaminadas a reducir la vulnerabilidad y las emisiones de gases con efecto invernadero, para avanzar hacia un modelo de transporte público, colectivo e intermodal que no se base en la tenencia de vehículo privado y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible sin emisiones de gases con efecto invernadero. Concretamente, deben ir encaminadas a:

La racionalización de la demanda de movilidad y transporte privado tanto de mercancías como de personas para optimizar el conjunto de la red de infraestructuras de transporte público mediante la adopción de instrumentos de gestión, información y fomento del transporte público.

La creación de las condiciones técnicas y de gestión que faciliten la integración e intermodalidad de los diferentes modos de transporte, potenciando los modos con una menor intensidad en el uso de combustibles fósiles.

El fomento de la gratuidad de las zonas de aparcamiento para los vehículos que utilizan energías renovables hasta que no sean el 80% del total del parque móvil.

Es necesario remarcar la vigencia de esta ley, especialmente después de que el Tribunal

Constitucional acordara el levantamiento de la suspensión de todos los preceptos impugnados, excepto del artículo 19.4, a través del auto de 21 de marzo de 2018 emitido en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5334-2017, promovido por el Gobierno del Estado.

En definitiva, debe ser objetivo de todos, administraciones y ciudadanía, conseguir vivir en un entorno saludable y respirar un aire puro, reducir la contaminación y contribuir activamente a la consecución de este reto.

De acuerdo con el informe emitido por la Comisión Europea, en fecha 17 de mayo de 2018, *Una Europa que protege: Aire puro para todos*,⁹ si bien la calidad del aire ha mejorado en la Unión Europea a lo largo de las últimas décadas, la mayoría de los estados miembros siguen incumpliendo las normas de calidad del aire en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos de la UE, situación especialmente grave en zonas urbanas.

El mencionado informe de la Comisión Europea destaca que las principales fuentes de contaminación del aire son los buques, los vehículos y los sectores de la energía y de la industria, si bien el sector del transporte es el que más contribuye a las emisiones de óxido de nitrógeno así como, de forma significativa, a las emisiones de las partículas.

El problema principal de contaminación en el área metropolitana de Barcelona es el dióxido de nitrógeno (NO₂), que supera el límite de media anual que fija la Unión Europea, proviniendo de los vehículos diesel el 80% del NO₂ del tráfico.

En el ámbito europeo, cabe destacar que, en el caso del dióxido de nitrógeno, el valor límite anual es ampliamente superado en toda Europa y se han registrado casos (al menos en una estación de control) en un total de 22 de los 28 estados miembros, por lo que se ha incoado un procedimiento por incumplimiento por superación persistente de los niveles de dióxido de nitrógeno contra 13 estados miembros, entre los que está España.

⁹ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

En el caso de las partículas, se han superado los valores en grandes zonas de Europa, registrándose en 19 de los 28 estados miembros vulneraciones de los límites (al menos en una estación de control). España también consta entre los 16 estados miembros contra los que la Comisión Europea ha incoado procedimientos de infracción porque supera de forma persistente los niveles de partículas.

La Agencia Europea de Medio Ambiente estima que un 7% de los ciudadanos de ciudades de la Unión Europea viven en áreas donde la contaminación por NO₂ está dañando su salud, lo que resulta en 68.000 muertes prematuras al año.

Acciones de las administraciones en materia de contaminación atmosférica

Hay que partir de la premisa de que cualquier decisión que adopten las administraciones que tenga como objetivo restringir la circulación de vehículos seguro que será impopular para algunos y tendrá detractores de algunos sectores o de parte de la población. Ahora bien, esta circunstancia no puede disuadir de tomar medidas para hacer frente a la contaminación del aire, las cuales acabarán dando resultados a medio plazo y beneficiando a todo el mundo.

Para el estudio de esta cuestión, el Ayuntamiento de Barcelona facilitó a la institución la información relativa al Plan de mejora de la calidad del aire de Barcelona, en el que constan las medidas que ya se han implementado en ámbitos muy diferenciados, dada la transversalidad de las fuentes emisoras.

Por su parte, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad informó a la institución sobre las medidas que se están adoptando en el marco del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire. En concreto, informó de la Mesa de Calidad del Aire de la Conurbación de Barcelona, que se constituyó el 19 de octubre de 2015 como órgano transversal en que trabajan conjuntamente todos los sectores, agentes sociales,

instituciones, organismos públicos y privados implicados o interesados en la reducción de la contaminación del aire de esta área.

En fecha 6 de marzo de 2017 se celebró una cumbre para la calidad del aire en la que la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), la Diputación de Barcelona y los representantes locales de los 40 municipios de la zona de protección especial del ambiente atmosférico acordaron los compromisos para reducir un 30% de las emisiones vinculadas al tráfico en un plazo de 15 años. El objetivo de las partes es trabajar conjuntamente para conseguir la reducción de un 30% de las emisiones asociadas al tráfico vial en el plazo de 15 años, para alcanzar gradualmente los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Las emisiones de contaminantes atmosféricos son la causa medioambiental más significativa de muerte prematura de la UE y provocan enfermedades respiratorias, importantes costes sanitarios y pérdida de días de trabajo. Los datos más recientes indican que tres contaminantes del aire por sí solos (PM_{2,5}, NO₂ y NO_x) son responsables de 400.000 muertes prematuras al año en la UE, incluidas alrededor 70.000 directamente vinculadas al dióxido de nitrógeno (NO₂). El transporte urbano también es una de las razones por las que muchas zonas incumplen los límites de contaminación atmosférica.¹⁰

En referencia al nexo directo existente entre la contaminación atmosférica y la salud, son interesantes los estudios realizados por ISGlobal (Barcelona Institute for Global Health) y la institución CERCA (Centros de Investigación de Cataluña), que han trabajado exhaustivamente la afectación directa a la salud de la contaminación del aire.

En el área metropolitana de Barcelona es el dióxido de nitrógeno NO₂ el que supera el límite de media anual que fija la Unión Europea, proviniendo de los vehículos diesel el 80% del NO₂ del tráfico. Para cumplir con la normativa europea, hay que reducir el 30%

¹⁰ Fuente: Acción de la UE para frenar la contaminación causada por los vehículos: preguntas y respuestas. Comisión Europea.

de los vehículos según establece el Plan de movilidad urbana (PMU) 2013-2018. Para proteger la salud, esta reducción debería ser del 50%.¹¹

[...]

También cabe destacar las acciones que está adoptando la Autoridad Portuaria de Barcelona para contribuir a la mejora de la calidad del aire. En concreto, las iniciativas que pretenden incidir en estas fuentes y que están recogidas en el Plan de mejora de la calidad del aire del puerto de Barcelona, diseñado por la propia Autoridad Portuaria son: bonificaciones para los barcos más limpios, el uso de gas natural como combustible alternativo y la electrificación, actuaciones en las emisiones relacionadas con la movilidad y la maquinaria industrial (gasificación de la maquinaria y electrificación de la flota interna de vehículos y el despliegue de fuentes de carga), etc.

Tanto la Organización Marítima Internacional como la UE quieren barcos con menos emisiones y con una reducción importante de los contaminantes más peligrosos para la salud, tanto durante la navegación como en puerto. Sin embargo, se trata de procesos lentos ya que muchas de estas reducciones se harán en los nuevos barcos, de forma que hasta que no se vayan renovando las unidades existentes no se verán los resultados.

No obstante, no puede olvidarse que es necesario una implicación de la ciudadanía para poder alcanzar los objetivos marcados. A pesar de existir más conciencia por parte de la población de los efectos nocivos que tiene para la salud la contaminación del aire y, del hecho de que es necesario abandonar el uso del vehículo privado como medio de transporte habitual y buscar los transportes alternativos, esto aún no se traduce en el abandono del vehículo a favor de otros transportes. Hay que tener presente que en ocasiones la voluntad de hacerlo no va acompañada de la posibilidad real. Ciertamente, es más fácil hacerlo en una ciudad como Barcelona, con una amplia oferta de medios de transporte, que en municipios del área metropolitana más pequeños y que no ofrecen tantas alternativas de transporte.

Normativa para prevenir contaminación por emisiones

Normativa Euro

En el año 1998 la Unión Europea estableció una norma que limitaba las emisiones contaminantes de los vehículos (turismos, furgonetas, vehículos pesados), llamada Euro 0, y desde aquel momento todos los vehículos vendidos en Europa estaban obligados a cumplir esta norma de emisiones. En la Unión Europea se aplica la normativa referente a los límites máximos de emisiones contaminantes que salen por el tubo de escape de los vehículos. Esta norma ha ido evolucionando y cada vez es más severa. Desde el año 1998 se han sucedido las normas Euro 1, 2, 3, 4, 5 y el actual Euro 6.

Desde el año 2014, la norma que se aplica es el Euro 6 en turismos y el Euro VI en vehículos pesados, separándose los límites de las emisiones de los vehículos de gasolina y diesel.

Los contaminantes que se controlan en las normas Euro son los potencialmente peligrosos para la salud de las personas: óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, la parte del carburante mal quemado (hidrocarburos inquemados) y las partículas.

El sector del transporte es el que más contribuye a las emisiones contaminantes y, por tanto, las medidas para reducir estas emisiones deben centrarse en mejoras técnicas, con un cambio de conductas o de gestión de la demanda, y optar por invertir en combustibles alternativos. Todo ello, sin olvidar el transporte público como medio de transporte más sostenible, junto con la bicicleta.

Programas y planes de alcance europeo y nacionales

El programa “Aire puro para Europa”, del año 2013, fijaba objetivos para los años 2020 y 2030 para conseguir el pleno respeto a las normas de calidad del aire vigente en la

¹¹ Fuentes: *Informe Menos Coches, Más Salud*. Plataforma por la Calidad del Aire con el Apoyo del proyecto CAPTOR (Plan Horizonte 2020 de la Unión Europea).

Unión Europea. De acuerdo con el informe mencionado anteriormente, elaborado por la Comisión Europea, *Una Europa que protege: Aire puro para todos*, los esfuerzos que desarrolla la UE se sustentan en tres grandes pilares, que son:

1. Normas de calidad del aire ambiente que establecen las directivas sobre la calidad del aire ambiente para el ozono troposférico, las partículas, los óxidos de nitrógeno, los metales pesados peligrosos y otros contaminantes.
2. Objetivos nacionales de reducción de emisiones establecidas en la Directiva sobre los topes nacionales de emisiones para los contaminantes atmosféricos transfronterizos más importantes: óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, amoníaco, compuestos orgánicos volátiles y partículas. Los estados miembros deben elaborar programas nacionales de control de la contaminación atmosférica de aquí al año 2019, a fin de cumplir los compromisos de reducción de las emisiones.
3. Normas sobre las emisiones de las principales fuentes de contaminación (buques, vehículos, energía e industria).

Por otra parte, a nivel estatal, existe el Plan nacional de calidad del aire y protección de la atmósfera 2013-2016 (Plan Aire), que tiene su continuidad con el Plan Aire II 2017-2019, al que también dará continuidad el programa nacional de control de la contaminación atmosférica que debe elaborarse en el marco de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE.

El Plan Aire establece que tanto las partículas como el dióxido de nitrógeno tienen como principal fuente de emisión el tráfico rodado en las grandes ciudades y propone la clasificación de los vehículos en función de los niveles de contaminación que emiten. La clasificación del parque tiene como objetivo discriminar positivamente a los vehículos más respetuosos con el medio ambiente y ser un instrumento eficaz en

políticas municipales, tanto restrictivas del tráfico en episodios de alta contaminación, como de promoción de nuevas tecnologías a través de los beneficios fiscales o relativos a la movilidad y el medio ambiente.

Así, la Resolución de la Dirección General de Tráfico (DGT) de 13 de abril de 2016 recoge la clasificación del parque de vehículos correspondientes al 50% más limpio (aprox. 16 millones). Se trata de una pegatina que permite identificar visualmente a los vehículos que emiten menos contaminantes en la atmósfera. En realidad, es la transposición, a través de una simbología plasmada en una etiqueta, de la clasificación de todos los vehículos en función de la contaminación que emiten, según figura en el Registro de vehículos de la DGT en función de las emisiones.

Es por este motivo que la DGT ha enviado a los titulares de los vehículos clasificados como ECO, C y B los distintivos ambientales. La etiqueta permite discriminar positivamente a los vehículos más respetuosos con el medio ambiente, gestionar la movilidad en las zonas de bajas emisiones de las aglomeraciones urbanas, y aplicar las restricciones de tráfico en caso de episodios ambientales de contaminación. Es decir, permite identificar visualmente a los vehículos que pueden circular aunque existan restricciones de circulación por motivos ambientales. Los vehículos más antiguos y contaminantes no pueden obtener el distintivo ambiental.

Por su parte, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad publicó el Anuario 2017 sobre la calidad del aire en Cataluña. En este estudio, se presentan los datos de los resultados de la evaluación de la calidad del aire que se ha realizado según los datos obtenidos en Cataluña durante el año 2017 y los criterios de la normativa actualmente vigente.

Volviendo de nuevo al paquete de medidas previstas en el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire, acordado en el mes de marzo de 2017, y del cual los medios de comunicación realizaron una amplia difusión, cabe destacar las siguientes:

La prohibición de circular por todo el ámbito-40 a los vehículos más antiguos. En

concreto, a partir del 1 de enero de 2019, y excepto fin de semana y festivos, no pueden circular:

- 1 - Furgonetas (N1) anteriores a Euro 1.
- 2 - Turismos (M1) Euro 1 y anteriores a Euro 1.

Es decir, vehículos matriculados antes del 1 de enero de 1997 y furgonetas con matriculación antes del 1 de octubre de 1994.

En caso de episodio ambiental declarado por la Generalitat de Cataluña, a partir del pasado 1 de diciembre de 2017, la Generalitat de Cataluña, en las vías de su competencia y en el ámbito-40, restringirá la circulación de los siguientes vehículos:

- 1 - Furgonetas (N1) anteriores a Euro 1.
- 2 - Turismos (M1) Euro 1 y anteriores a Euro 1.

Así, tanto de forma estructural como en caso de episodios ambientales, localmente podrán aplicarse limitaciones más estrictas en función de las necesidades de cada municipio mediante la implantación de zonas urbanas de atmósfera protegida en el interior de las ciudades, de una zona de bajas emisiones urbanas en el interior de las rondas de Barcelona y de una zona metropolitana de bajas emisiones.

En el caso de Barcelona, las restricciones de circulación dentro de la zona de bajas emisiones del ámbito de las rondas se aplican desde el pasado mes de diciembre de 2017, y en caso de episodio de contaminación por NO₂, laborables de lunes a viernes, de 7.00 a 20.00 horas. En años posteriores las restricciones se irán ampliando progresivamente hasta resultar permanentes a partir de en 2020. Así, los turismos más contaminantes no pueden circular dentro de la zona de bajas emisiones de las rondas de Barcelona.

Inicialmente, la restricción afectó a turismos sin etiqueta DGT y furgonetas anteriores a Euro1. Durante 2017 quedaron exentos las motos, los camiones, los autocares, los autobuses y las furgonetas Euro 1, Euro 2 y Euro3. Quedan exentos de esta restricción de forma permanente los vehículos de personas con movilidad reducida, los

servicios de emergencias (policía, bomberos, ambulancias) y los servicios esenciales (médico, funerario).

La zona de bajas emisiones de Barcelona se centra en el término municipal de Barcelona, excepto el barrio de Vallvidrera, el Tibidabo y Les Planes, y la Zona Franca Industrial. También engloba ámbitos de los municipios circundantes de Sant Adrià de Besòs, L'Hospitalet de Llobregat, Esplugues de Llobregat y Cornellà de Llobregat.

La medida afecta a los turismos que no dispongan de las etiquetas ambientales Cero, Eco, C y B de la DGT, es decir, los vehículos que sean de gasolina anterior al año 2000 (anterior Euro 3) y el diesel anterior a 2006 (anterior Euro 4). Durante el invierno y la primavera 2017-2018 se hace una exención temporal de las furgonetas (Euro 1 a Euro 4) y solo se restringe el tráfico a las furgonetas anteriores a Euro 1 (anteriores a 1997). A partir del 1 de diciembre de 2018, las motos sin etiqueta ambiental de la DGT no pueden circular por Barcelona durante los episodios de contaminación, como acordó el pasado mes de noviembre de 2018 el Consejo de Movilidad del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). En concreto, las restricciones de circulación en la zona de bajas emisiones se aplicarán a las motos y a los ciclomotores anteriores a Euro 2, que corresponden mayoritariamente a los matriculados antes de 2003.

[...]

Desde septiembre de 2017, los nuevos vehículos ligeros deben superar, a efectos de homologación, un nuevo procedimiento de prueba en laboratorio que refleja mejor las condiciones reales de conducción, se trata del procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado mundialmente (WLTP).

La introducción del procedimiento de ensayo de las emisiones en condiciones reales de conducción sirve para reforzar aún más las normas, puesto que controlará las emisiones de NO_x y de partículas ultrafinas de los vehículos que circulan, reduciendo significativamente la actual discrepancia entre las emisiones medidas en condiciones reales de conducción y las mediciones en un laboratorio.

En España, el 8 de noviembre de 2017 se publicó en el BOE el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos y que entró en vigor el pasado 20 de mayo de 2018. Esta norma pretende adaptar algunos aspectos de la normativa de la ITV a la normativa europea, en concreto, la Directiva 2014/45/UE, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos a motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE, a partir de su entrada en vigor.

Sin embargo, entre los nuevos cambios de la ITV no se incluye, de momento, el control de las emisiones de óxido de nitrógeno, puesto que es necesario que sean recogidos por la Administración en el Manual de procedimiento de inspección. Sí se continuará controlando el monóxido de carbono. La ITV deben continuar realizando un control de las partículas en vehículos diesel y el CO en los de gasolina.

De hecho, la Directiva europea no ha establecido normas para controlar el tipo de emisiones NO_x, correspondiendo a cada estado miembro decidir cómo y cuándo incorporarlo en la inspección técnica. En concreto, la norma establece:

‘Durante las últimas dos décadas se han reforzado continuamente los requisitos en materia de emisiones de los vehículos de cara a su homologación. No obstante, la calidad del aire no ha mejorado tanto como se había previsto a raíz de la imposición de unas normas más restrictivas sobre emisiones de los vehículos, especialmente en cuanto a los óxidos de nitrógeno (NO_x) y las partículas finas. Deben examinarse atentamente las posibilidades de mejorar los ciclos de ensayo para adecuarlos a las condiciones normales en carretera, de cara a desarrollar futuras soluciones, incluido el establecimiento de métodos de ensayo para la medición de los niveles de NO_x y de los valores límites por las emisiones de NO_x.

[...]

Medidas adoptadas

Las restricciones temporales de circulación que se han impuesto a los vehículos en

función de su antigüedad no son las únicas medidas que han adoptado las administraciones. También se han adoptado otras, como:

1. Las zonas de bajas emisiones. Es el área donde se limita el acceso de los vehículos en función de sus emisiones contaminantes. Se trata de una medida adoptada en muchas ciudades europeas: Lisboa, Londres, Atenas, Milán, Turín, Estocolmo, Berlín, París, Roma, etc.

2. La incorporación de los carriles VAO (vehículos de alta ocupación) para promover el transporte público y la movilidad sostenible, así como para reducir las congestiones de la autopista del Vallès (C-58 entre Ripollet y la avenida Meridiana). Dispone de dos carriles, uno para cada sentido, por los que pueden circular a una velocidad máxima de 90 km/h autobuses, vehículos turismos o mixtos adaptables con dos o más ocupantes, vehículos ecológicos, motocicletas y vehículos para personas con movilidad reducida.

Tal y como prevé el Plan de transportes de viajeros de Cataluña 2020, aprobado definitivamente por Acuerdo de Gobierno de 7 de marzo de 2017, entre las medidas para mejorar la calidad del aire está la implantación de carriles BUS-VAO de bajo coste (con marcas viales) en la B-23, en la C-31 Norte y en la C-245, así como en otros carriles bus a desarrollar en el Plan director de movilidad de la Región Metropolitana de Barcelona.

3. El sistema de velocidad variable en diferentes accesos a la ciudad de Barcelona. Se trata de un sistema de control dinámico de la velocidad que permite modificar el límite de velocidad, siempre a la baja con respecto al máximo establecido, a través de unos paneles luminosos, en función de las situaciones de congestión, de posibles incidencias de seguridad vial, de las condiciones de contaminación y de las inclemencias meteorológicas.

Además estas medidas, y de cara a la movilidad, sería necesario promover el uso de los vehículos híbridos y eléctricos, además de potenciar el uso de la bicicleta y del coche compartido (*car pooling*).

[...]

El Ayuntamiento de Barcelona también es el impulsor de la Plataforma LIVE (Logística para la Implementación del Vehículo Eléctrico), que tiene como objetivo promover la movilidad con vehículos de energías alternativas. La mencionada entidad ha elaborado estudios de viabilidad de modelos de negocio flotas, auditorías de puntos de recarga para comprobar el estado, el uso y la operatividad, y ha elaborado una guía con las recomendaciones de acciones municipales de impulso a la movilidad eficiente y de bajas emisiones.

Las cifras de introducción de los vehículos eléctricos han hecho que se renueve el convenio de la Plataforma Live con la Administración. Barcelona y Cataluña lideran el número de matriculaciones de vehículos eléctricos en todo el Estado español. En concreto, en Barcelona, la cuota de matriculaciones de vehículos eléctricos es de 15 vehículos por cada 100 nuevas matriculaciones, multiplicando en seis la media estatal. Así mismo, Barcelona también es la ciudad más densa en cuanto a los puntos de recarga rápida, un punto de recarga rápida, público y gratuito a menos de cada dos kilómetros. Barcelona también es la ciudad europea con más motos eléctricas. Por ello, dispone de 150 puntos de recarga exclusiva para este tipo de vehículos y dos proyectos innovadores de moto eléctrica compartida.¹²

Conclusiones

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y niveles de protección que determinan las leyes.
2. El objetivo de las acciones que están introduciendo las administraciones desde hace tiempo es la mejora de la calidad del aire y, en definitiva, de la calidad de vida de las personas.
3. Es necesaria una política de transporte público de calidad para reducir el parque

circulatorio de vehículos privados. Garantizar la regularidad en el transporte es la condición necesaria para la reducción del parque circulatorio de vehículos, puesto que si bien las políticas destinadas a la renovación del parque de vehículos pueden conseguir reducir la contaminación, en ningún caso es la solución.

4. Sería necesario desincentivar la compra de vehículos diésel y apostar por otro tipo de combustibles. Los estudios demuestran que este tipo de vehículos son más contaminantes, por lo que deberían evitarse las exenciones globales del Euro 6 y solo permitir la circulación de vehículos que cumplan con el *real driving emissions* (RDE), que significa “emisiones en condiciones reales de conducción”.

Recomendaciones

El objetivo de las administraciones es diseñar políticas públicas que permitan alcanzar la contaminación 0, entendida como aquella que dé cumplimiento a los límites establecidos por los valores de referencia fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la normativa vigente en Europa.

Por tanto, y con independencia de las medidas mencionadas en las conclusiones, la experiencia de otros países europeos demuestra que existen varias alternativas para reducir la circulación de vehículos en la ciudad y, en consecuencia, disminuir la contaminación del aire, por lo que el Síndic recomienda a las administraciones que valoren:

- Mejorar la conexión en la red de transporte público en el área metropolitana de Barcelona, para facilitar las conexiones entre los municipios de la conurbación y el centro de la ciudad, y unificar los criterios en cuanto a bonificaciones y gratuidad. De esta forma, se incentivaría el uso del transporte público en detrimento del vehículo privado.
- En la línea del convenio suscrito, impulsar de forma decidida acción para fomentar el

¹² Fuente: www.livebarcelona.cat.

uso del vehículo eléctrico, desde dos vertientes: por un lado, con ayudas para la compra y sustitución de vehículos convencionales para este tipo de vehículo; y, por el otro, creando en un breve plazo una red suficiente de puntos de recarga en la ciudad.

- De acuerdo con los mayores índices de contaminación de algunos distritos y zonas de la ciudad de Barcelona, valorar el cierre del acceso a estas zonas más contaminadas, así como la posibilidad de cerrar el centro de la ciudad en días alternos o con carácter permanente durante los días laborables.
- Crear un peaje de congestión. Aplicar una tasa diaria que deba pagarse para conducir dentro de la ciudad. Este peaje funciona en quince ciudades de cinco países europeos, como Londres, Oslo, Palermo, Estocolmo o Milán.
- Potenciar los *Park & Ride*, tanto en el área metropolitana, y esto implica que estén próximos a las estaciones de tren o de ferrocarriles, como en las entradas de la ciudad de Barcelona.
- Incluir entre los vehículos que están exentos temporalmente de las restricciones de tráfico los utilizados por los marchantes, siempre que sean aptos de acuerdo con la ITV.
- Establecer una vía de diálogo con los colectivos más afectados por las medidas de restricción de circulación de vehículos, como el de las personas que necesitan acceder a su trabajo y no disponen de una red de transporte público que se lo permita (acceso a determinados polígonos industriales), con independencia de otras situaciones que también requieren que se traten en el marco de una mesa de diálogo.
- Redactar a la mayor brevedad posible el Manual de procedimiento de inspección que incorpore el control del NO_x [...]”.

En los informes anuales presentados en el Parlamento de Cataluña, esta institución también ha tratado la problemática de la contaminación odorífera.

5.2. EXTRACTO DEL INFORME ANUAL AL PARLAMENTO 2017

“[...] En 2017 el Síndic ha continuado recibiendo quejas de personas que inciden en la inactividad de las administraciones ante situaciones acreditadas de molestias por hedores, humos y ruidos provocados por granjas, industrias u otras actividades próximas a sus viviendas. Son quejas que coinciden en describir humos que son resultado de procesos de combustión, ruidos que tienen el origen en motores de ventiladores o maquinaria diversa, y chillidos y hedores producidos por los animales estabulados.

Sin embargo, no es la primera vez que el Síndic se hace eco de estos problemas. En el *Informe al Parlamento 2005* ya se hacía referencia al borrador de anteproyecto de ley contra la contaminación odorífera que había elaborado el entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, y el *Informe al Parlamento 2015* también dedicaba un apartado a las nuevas formas de contaminación: odorífera y lumínica.

Desgraciadamente, en Cataluña aún no existe una normativa reguladora de la contaminación odorífera, a pesar de que el Parlamento de Cataluña, en la Resolución 403/XI, de 14 de diciembre de 2016, instó al Gobierno a:

- a) Incluir regulaciones específicas para combatir los problemas de olores en el marco de la futura ley de calidad ambiental prevista en el Plan de gobierno, cuyo proyecto se prevé tener aprobado en el segundo semestre de 2017.
- b) Colaborar y asesorar las administraciones locales para facilitar la aplicación y la financiación de la ley de calidad ambiental, así como la implantación de ordenanzas sobre esta cuestión, si procede.

La relevancia de esta normativa no es menor, sobre todo desde que en 1994 el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en la famosa sentencia *López Ostra vs. España*, dictaminó que se había producido la violación del artículo 8 del Convenio europeo de los derechos humanos (referido al derecho a la inviolabilidad del domicilio), debido a la inactividad administrativa ante las denuncias

de la señora López Ostra por las emanaciones de gases y olores (y las molestias y problemas de salud consiguiente) que provocaba una estación depuradora próxima a su familia.

Las quejas por olores y molestias por gases, humos y emisiones diversas se abordan con un énfasis especial en la necesidad de garantizar que el desarrollo de una actividad económica se realice con pleno respeto a la legalidad vigente y a los derechos de los vecinos a vivir sin molestias que superen los umbrales razonables de tolerancia.

La legislación ambiental determina que las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente y la seguridad y la salud de las personas deben ejercerse bajo varios principios, entre otros, tomar las medidas necesarias para prevenir la insalubridad y para minimizar los efectos perjudiciales para terceros. Además, la propia legislación señala que las administraciones deben velar por el cumplimiento de estos principios y deben adoptar las medidas adecuadas para evitar, prevenir y reducir el impacto de las actividades en el medio ambiente y en las personas.

Por ello, las administraciones implicadas en situaciones de este tipo no pueden dejar de ejercer sus competencias, puesto que la ley les encarga la doble función de velar por el derecho de los particulares a ejercer una determinada actividad económica y por los derechos de los vecinos a vivir, sin que esta actividad les conlleve molestias intolerables.

Ciertamente, la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades, recuerda que ‘el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente a través de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad intergeneracional’. Añade que ‘las políticas ambientales deben dirigirse especialmente a reducir las diferentes formas de contaminación, fijar estándares y niveles mínimos de protección, articular medidas correctivas del impacto ambiental, utilizar racionalmente los recursos naturales, prevenir y controlar la erosión y las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y respetar

los principios de preservación del medio’. Así, la Ley determina que ‘los ayuntamientos tienen una intervención preceptiva en cuanto a contaminación por ruidos, vibraciones, calor, olores [...]’.

En paralelo, no puede ignorarse que las personas titulares de las actividades molestas están obligadas a ejercerlas bajo su responsabilidad, de acuerdo con los principios siguientes: prevenir la contaminación y prevenir la transferencia de la contaminación de un medio a otro. Lo determina la Ley 20/2009, que establece que las actividades deben ser proyectadas, instaladas, utilizadas, mantenidas y controladas, de forma que se alcancen los objetivos de calidad ambiental que fija el reglamento vigente [...]”.

5.3. EXTRACTO DEL INFORME ANUAL AL PARLAMENTO 2015 RELATIVO A LA CONTAMINACIÓN ODORÍFERA

“[...] Las consecuencias de la contaminación odorífera y lumínica no son menores, y requieren un tratamiento y un seguimiento exhaustivos por parte de las administraciones implicadas, tanto la Generalitat de Cataluña como los entes locales. En el campo de la contaminación odorífera, son frecuentes las quejas relativas a olores provenientes de salidas de humos deficientes o irregulares de establecimientos situados en plantas bajas de edificios de municipios que penetran en sus viviendas y en las zonas comunes, o de olores derivados de actividades industriales que emiten a la atmósfera y que pueden percibirse en un radio de acción bastante extenso, lo que, en algunos casos, ha provocado episodios de gran impacto.

Para tratar algunas de estas problemáticas se echa de menos una normativa específica que regule la contaminación odorífera. De hecho, en el *Informe al Parlamento 2005* ya se hacía referencia al borrador de anteproyecto de ley contra la contaminación odorífera que había elaborado el entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, de carácter básicamente preventivo, sobre las actividades potencialmente generadoras de contaminación odorífera. Sin embargo, transcurridos diez años, aún no se ha aprobado una ley reguladora de la contaminación odorífera.

Los problemas se agravan cuando, junto con los olores, se producen molestias de humos y gases derivados del ejercicio de actividades con mayor incidencia ambiental en el entorno como las actividades industriales (instalaciones de valorización de residuos, instalaciones de fusiones de metales, etc.).

Como mecanismo de control, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad aprobó el Plan de inspección ambiental integrada de Cataluña para el período 2014-2016, con el objetivo de comprobar el grado de cumplimiento de la normativa ambiental y los requisitos impuestos en las autorizaciones ambientales integradas de los establecimientos incluidos en su ámbito de aplicación, y la detección de actividades no autorizadas ni evaluadas, a pesar de estar obligadas.

En definitiva, son herramientas de control de la contaminación ambiental tanto las inspecciones ambientales integradas como las campañas de mediciones con unidades móviles.

Por otra parte, y con el objetivo de cumplir con 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, una buena opción es publicar a través de medios de difusión fácilmente accesibles los resultados de los controles que se realicen a las empresas que disponen de autorización ambiental para que las personas que viven cerca puedan comprobar los niveles de emisiones de contaminantes y, en su caso, confirmar que se mantienen por debajo de los umbrales [...]”.

El cambio climático, directamente relacionado con la acción del hombre, como consecuencia del aumento de los gases con efecto invernadero, pone en peligro los ecosistemas naturales y la salud y el bienestar de las personas. Las políticas europeas en materia de cambio climático y energía tienen como objetivo llevar a Europa a un futuro que sea sostenible, proponiéndose varias iniciativas a todos niveles (español y catalán).

En estos momentos, la problemática del cambio climático está de actualidad como consecuencia del movimiento estudiantil llamado “Fridays for future”, nacido con el

objetivo de reclamar actuaciones reales y efectivas contra el cambio climático por parte de los poderes públicos, no como objetivo a corto/largo plazo, sino como una necesidad de presente.

5.4. EXTRACTO DEL INFORME EL AUMENTO DE LOS CONFLICTOS EN MATERIA AMBIENTAL Y URBANÍSTICA EN CATALUÑA

En relación con el cambio climático se hace referencia a lo siguiente:

“[...] También es interesante hacer referencia a la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, que tiene como objetivo reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones. En definitiva, contribuir a la consecución de una sociedad más sostenible.

De acuerdo con el preámbulo, esta ley persigue cinco finalidades:

- Conseguir que Cataluña reduzca las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) y favorecer la transición hacia una economía baja en carbono.
- Reforzar y ampliar las estrategias y los planes que se han elaborado durante los últimos años.
- Promover y garantizar la coordinación de todas las administraciones públicas catalanas, y fomentar la participación de la ciudadanía, de los agentes sociales y de los agentes económicos.
- Convertirse en un país abanderado en la investigación y aplicación de nuevas tecnologías, y reducir la dependencia energética de Cataluña de recursos energéticos externos.
- Visibilizar el papel de Cataluña en el mundo, tanto en los proyectos de cooperación como en la participación en los foros globales de debate sobre el cambio climático.

La Ley establece unos objetivos de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) para favorecer la transición de Cataluña hacia un modelo de desarrollo sostenible y

determina que el país se compromete a alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de GEI del 40% para 2030, del 65% para 2040 y del 100% para 2050 respecto a los valores de 1990.

También incluye la garantía de acceso a los recursos básicos de energía y agua, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la población hacia los impactos del cambio climático, especialmente los llamados *fenómenos extremos*, como las olas de calor, las de frío o las sequías, etc.

Sin embargo, determinados preceptos de esta ley fueron suspendidos por el Tribunal Constitucional el pasado 28 de noviembre de 2017 (publicado BOE de 4 de diciembre de 2017), a raíz del recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno español.

No obstante, el pasado 27 de marzo de 2018 se publicó en el BOE el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, a excepción del artículo 19.4, que hace referencia al hecho de que el Gobierno no debe conceder permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (*fracking*), incluyendo la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida, y que sigue suspendido.

[...]

Es imperativo garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso sostenible del territorio y de los recursos en el desarrollo urbanístico, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, e incentivando la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza para mitigar el cambio climático [...].

5.5. EXTRACTO DEL INFORME EL DERECHO AL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD: OBSTÁCULOS Y SOLUCIONES EN EL PRECIO, EL ACCESO AL SERVICIO Y LA GARANTÍA DE SU CALIDAD

En relación con el cambio climático se hace referencia a lo siguiente:

“[...] Los beneficios de un aire limpio o de evitar el calentamiento global y el correspondiente cambio climático los disfrutaran todas las personas. Esta es la justificación para que las políticas públicas que promueven el uso de energías renovables sean pagadas de forma proporcional a la contaminación que genera cada una de las formas finales de consumo de energía y financiadas por el conjunto de la ciudadanía a través de los impuestos. Este hecho es importante para promover la electrificación y penetración de energías renovables eléctricas para reducir las emisiones. Hacer pagar la transición energética principalmente a las personas consumidoras de electricidad en vez de las consumidoras de combustibles fósiles (principales inductores de las emisiones de CO₂), como pasa ahora, va en contra la lógica de transición.

[...]

Todo lo que se aleje de esta situación, como una transición a energías renovables centralizadas que dificulte la participación de la persona consumidora y aumente los costes de redes, revertirá en costes que reducirán la renta disponible de los hogares, acentuarán la pobreza energética y lastrarán la competitividad de las empresas.

Por último, una última reflexión respecto de las oportunidades de reducción del coste energético para las personas más informadas y con capacidad adquisitiva para invertir en recursos energéticos distribuidos y ponerlos al servicio del sistema en un contexto de mercado liberalizado. Si estas oportunidades no se compensan con medidas distributivas de los beneficios de la transición, se corre el riesgo de profundizar la brecha con las otras personas con menos recursos por una información asimétrica y unas oportunidades menores. Es necesario que las políticas públicas de promoción de la transición energética tengan en cuenta en el diseño y la ejecución la necesaria corrección de este hecho para garantizar una transición justa y con oportunidades para todo el mundo. De lo contrario, aumentará la vulnerabilidad de parte de la ciudadanía y puede resultar una excusa para reducir la intensidad en la implantación de las medidas urgentes que hay que tomar para hacer frente al choque climático ocasionado por el calentamiento que debe afrontarse [...].”

6. RECOMENDACIONES

Es estrictamente necesario que la Administración pública tome la iniciativa en la adopción de medidas que ayuden a reducir la contaminación. Los procedimientos sancionadores abiertos por la Comisión Europea confirman las debilidades del sistema de prevención de la contaminación atmosférica existente.

Debatir si la contaminación del aire es nociva o no para la salud resulta en un debate estéril, y no tiene sentido incidir en él a menos que sea para la defensa de intereses particulares. Las administraciones públicas y las opciones políticas deberían trabajar para encontrar soluciones. Estas soluciones no son fáciles, pero aún resultan más complicadas si no se tiene claro cuál es el objetivo que se persigue, que no es otro que el derecho de las personas a la salud.

La ciudadanía tiene que constatar que las mejoras del servicio público son parte de una voluntad política, siendo necesario que estas medidas se traduzcan en acciones positivas, prioritariamente, y no solo sancionadoras, como elemento disuasivo. Un ejemplo claro es el del vehículo eléctrico: cuando las personas vean que los puntos de recarga de vehículos son suficientes, será cuando optarán por el vehículo eléctrico. Es poco probable que las personas opten por comprar un vehículo eléctrico basándose en una promesa política que el Ayuntamiento irá instalando o autorizando puntos de carga, puesto que la ciudadanía es consciente de que los compromisos políticos no siempre se cumplen.

Las principales conclusiones de este informe:

- El vehículo privado ha tenido un papel relevante en las políticas de transporte y movilidad. Es necesario revertir esta situación, a pesar de ser conscientes que no puede cambiar de forma inmediata. Los poderes públicos deben promover una política de transporte y movilidad sostenible.

Aun así, en el diseño de estas políticas, en el caso concreto de Barcelona y de Cataluña, hay que tener en cuenta los puestos de trabajo que genera la industria del automóvil, de forma que, al mismo tiempo, serán necesarias políticas de reconversión del sector a medio y largo plazo.

- Mejorar la conexión en la red de transporte público en el área metropolitana de Barcelona, para facilitar las conexiones entre los municipios de la conurbación y el centro de la ciudad.

- Unificar los criterios en cuanto a bonificaciones y gratuidad.¹³ De esta forma, se incentivaría el uso del transporte público en detrimento del vehículo privado. El proyecto de la T-movilidad, que, entre otras ventajas, permitía unificar criterios y cuya implantación lleva ocho años anunciada, se ha limitado solo a estudios y proyectos.

En todo caso, mientras la T-movilidad no sea una realidad, los criterios de política del transporte público en el área metropolitana deberían ser los mismos en todos los municipios. Después del tiempo transcurrido, la previsión de la próxima implantación de la T-movilidad no justifica que no se tomen medidas que son necesarias y que con la tecnología actual podrían aplicarse.

- Impulsar de forma decidida acciones para fomentar el uso del vehículo eléctrico, desde dos vertientes: por un lado, creando en un plazo breve una red suficiente de puntos de recarga en la ciudad; y, por el otro, con ayudas para la compra y sustitución de vehículos convencionales para este tipo de vehículo. El actual marco legislativo y las competencias que tiene la Generalitat de Cataluña son insuficientes para dar respuesta a las demandas ciudadanas para la mejora de la calidad del aire y, a su vez, para hacer frente a la problemática en conjunto. Para garantizar los derechos a la salud y al medio ambiente de todas las personas, la Generalitat de Cataluña debería explorar al máximo las competencias de que dispone y, a su vez, sería necesario que priorizara su incremento en este ámbito. En el establecimiento de estas medidas, hay

¹³ En el *Informe sobre el precio de los transportes públicos*, presentado por el Síndic en el Parlamento de Cataluña en julio de 2014 se incluía la recomendación siguiente: “Es necesario no retrasar más la homogeneización de las tarifas sociales entre los diferentes operadores del transporte público del sistema integrado metropolitano”. www.sindic.cat/site/unitFiles/3698/Informe%20preus%20transport%20public_cat.pdf

que tener en consideración las especificidades del clima mediterráneo y del territorio, así como explorar las posibilidades de incrementar las medidas de protección de estos derechos con el objetivo prioritario de mejorar sustancialmente la calidad del aire que se respira.

- La Administración pública no siempre ha atendido suficientemente las demandas ciudadanas en materia de calidad del aire. En las áreas donde se concentran las principales demandas, como la del entorno de Barcelona, el Camp de Tarragona y la Plana de Vic, a menudo se han confrontado visiones entre administración y organizaciones ciudadanas, cuando esta debería asumir un papel de información, mediación entre las partes y, en definitiva, atención a las demandas para aumentar la calidad de vida de la ciudadanía.
- A pesar de que los mecanismos de control, seguimiento e información de la calidad del aire en Cataluña han ido mejorando en los últimos años, es necesario impulsar una integración de la información, así como una ampliación del tipo de información proporcionada (que integre inmisiones y emisiones).
- La mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es mediante la participación de todas las personas interesadas, en el nivel que corresponda. Las administraciones deben facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la ciudadanía, y poner la información a disposición de todo el mundo. Así mismo, esta información debe ser clara y comprensible.
- Las restricciones a la circulación de vehículos en los casos de episodios de alta contaminación son reacciones puntuales. Más allá de ello, es necesario que las administraciones diseñen políticas a largo plazo que permitan a las personas conocer con suficiente tiempo las decisiones en este ámbito que más pueden afectar a su día a día.
- La contaminación también afecta a muchos municipios del área metropolitana

de Barcelona. Por tanto, debería analizarse si las políticas en referencia a la contaminación del aire deben ser gestionadas por la AMB.

- De acuerdo con los mayores índices de contaminación de algunos distritos y zonas de la ciudad de Barcelona y de otros municipios, es necesario valorar la restricción del acceso a estas zonas más contaminadas, así como la posibilidad de cerrarlas en días alternos o con carácter permanente durante los días laborables.
- Crear un peaje de congestión. Aplicar una tasa diaria que tenga que pagarse para conducir dentro de las zonas que establezca el área metropolitana. Este peaje funciona en quince ciudades de cinco países europeos, como Londres, Oslo, Palermo, Estocolmo o Milán.
- Potenciar los *park&ride* en el área metropolitana. Es necesario que estén próximos a las estaciones de tren o de ferrocarriles y a las entradas de las zonas delimitadas por la AMB a partir de análisis técnicos.
- El objetivo de este informe es analizar la calidad del aire en Cataluña, así como los déficits y las propuestas de mejora. En este informe, se ha hecho referencia a la contaminación odorífera. No existe una normativa específica que regule este tipo de contaminación, puesto que ni el Gobierno con proyectos de ley ni los grupos parlamentarios con proposiciones de ley han avanzado en este tema, que no es una cuestión menor en nuestro país.

En una cuestión en que Cataluña tiene competencias para legislar, hasta ahora las únicas iniciativas han sido un borrador de anteproyecto de ley contra la contaminación odorífera que había elaborado el entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, del año 2005, y la Resolución 403/XI, de 14 de diciembre de 2016, del Parlamento de Cataluña, que instaba a incluir regulaciones específicas para combatir los problemas de olores en el marco de la futura ley de calidad ambiental.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

