



Marqués de Leganés 12 - 28004 Madrid

Tel: 915312739

Fax: 915312611

airelimpio@ecologistasenaccion.org

www.ecologistasenaccion.org

Observaciones de Ecologistas en Acción con respecto al Plan Aire II

Consideraciones preliminares

En los últimos años, la práctica totalidad de la población española viene respirando aire contaminado, que incumple los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y en una proporción muy significativa también los valores límite y objetivo establecidos por la normativa española y europea de calidad del aire ambiente.

Las últimas estimaciones globales de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la OMS sobre la repercusión sanitaria de la contaminación atmosférica son muy preocupantes: elevan en el año 2013 hasta 30.000 las muertes prematuras en el Reino de España por la mala calidad del aire, 23.940 por exposición a partículas inferiores a 2,5 micras (PM_{2,5}), 4.280 por exposición a dióxido de nitrógeno (NO₂) y 1.760 por exposición a ozono, lo que supone casi duplicar los 16.000 fallecimientos anuales que se estimaban hace apenas una década.

Siguiendo una tendencia iniciada en 2007, se observa la reducción de los niveles de los contaminantes “clásicos” (partículas, NO₂ y dióxido de azufre SO₂), aunque sigan afectando a buena parte de la población española, obedeciendo tanto a razones coyunturales relacionadas con la crisis económica, que ha provocado una menor movilidad motorizada, la disminución de la actividad industrial y el desplazamiento de la generación eléctrica en centrales térmicas por la energía eólica y solar, como a factores “tecnológicos” como la evolución del parque móvil hacia vehículos más pequeños y eficientes, en principio menos contaminantes (a salvo del *dieselgate*), o la progresiva implantación de las mejores técnicas disponibles en el sector industrial.

Ello no es óbice para que se mantengan los incumplimientos de los valores límite legales de partículas y NO₂ en diversas zonas del Estado español, afectando a la salud de millones de personas. La Comisión Europea inició en enero de 2009 un procedimiento de infracción contra España por el incumplimiento de la normativa sobre calidad del aire respecto a las partículas PM₁₀, pendiente de llegar al Tribunal de Justicia Europeo. Y en 2015, la Comisión abrió un segundo expediente a España por los incumplimientos en dióxido de nitrógeno.

Por otro lado, la reducción paulatina de la contaminación atmosférica tradicional no se está produciendo en el caso del ozono troposférico, el contaminante que en España presenta actualmente una mayor extensión y afección a la población, cuyos niveles se mantienen en los últimos años estacionarios o en muchas zonas incluso al alza, resultado en última instancia de la tendencia al incremento en primavera y verano de las temperaturas medias y de las situaciones meteorológicas extremas (olas de calor), asociada al cambio climático global que padecemos.

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, establece en su artículo 16.1 que el Gobierno aprobará los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos. Estos planes y programas fijarán objetivos específicos, las medidas necesarias para la consecución de los mismos y el procedimiento para su revisión, y serán elaborados y actualizados con participación de las comunidades autónomas.



Desarrollando esta previsión normativa, el artículo 24.5 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, prevé que la Administración General del Estado elabore Planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones. Estos Planes nacionales contendrán en lo posible la información indicada en la sección A del anexo XV y serán tenidos en cuenta por las comunidades autónomas para la elaboración de sus planes.

Por su lado, el artículo 24.4 de la misma norma establece para el caso de que las medidas para reducir la contaminación atmosférica que se establezcan en los planes de mejora de la calidad del aire de cada Comunidad Autónoma supongan realizar actuaciones en instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas que corresponda acordarán la realización de planes conjuntos para el logro de objetivos de reducción de la contaminación atmosférica, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA).

Expirado el pasado mes de diciembre el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 Plan Aire, el MAPAMA ha elaborado el borrador de un nuevo Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019, continuidad del anterior, denominado Plan Aire II.

De entrada, llama la atención que un Plan que está en proceso de aprobación a fecha actual, octubre de 2017, incluya como periodo de ejecución dicho año, por lo que solicitamos la rectificación de su inicio al año 2018. Por otro lado, también es llamativo su muy escaso alcance temporal, limitado al año 2019, lo que se justifica porque a partir de esa fecha será sustituido por el programa nacional de control de la contaminación atmosférica que debe ser elaborado en el marco de la Directiva (UE) 2016/2284 sobre nuevos techos nacionales de emisión. Parece por lo tanto que simplemente se intenta cubrir formalmente el lapso temporal entre la finalización del Plan Aire I y el programa nacional de control de la contaminación atmosférica citado.

Esto explicaría la falta de definición del plan y de las medidas que propone, así como la ausencia de un proceso de participación previo a su elaboración, en un tema tan sensible socialmente y administrativamente tan complejo como la calidad del aire. Un plan debe establecer actuaciones concretas, específicas, medibles, alcanzables, realistas, sujetas a plazos y con un presupuesto asignado global y detallado, requisitos que en general no se cumplen en el Plan Aire II. En este sentido, sigue adoleciendo de la misma falta de ambición y definición que sus antecesores Plan Aire I y Plan Nacional de Mejora de Calidad del Aire (PNMCA).

A continuación se detallan nuestras aportaciones al documento, siguiendo su propio orden.

Apartado 1.2. Análisis y resultados del Plan Aire 2013-2016

Al margen de la información contenida en el Anexo I del Plan, sería conveniente que se incluyera en el apartado 1.2 una síntesis de la evaluación del grado de ejecución de las 78 medidas que componían el Plan Aire 2013-2016, también en términos presupuestarios, y al menos los resultados obtenidos en cuanto al grado de cumplimiento de la normativa de calidad del aire, según la Tabla 5.1 del Plan Aire I, que constituye su mejor indicador de comprobación.

En todo caso, la evaluación contenida en el Anexo I puede calificarse como mínimo de autocomplaciente, incluso en relación a las valoraciones parciales realizadas por el MAPAMA



que hemos conocido en los últimos años. El grado de cumplimiento de las medidas del Plan Aire I (muchas ejecutadas al 100 %) es más que cuestionable, así como el código cromático utilizado para su exposición (un código semafórico sería bastante más objetivo).

Por ejemplo, la elaboración de unas directrices para la ubicación de estaciones de medición de la calidad del aire (HOR 4.I), las actividades de información y sensibilización a favor de la mejora en la calidad del aire (HOR 6.I) o la evaluación de la viabilidad del establecimiento de carriles BUS-VAO (TRA 7.I), que se dan por ejecutadas o casi ejecutadas, no tienen una plasmación real. El documento de directrices para la ubicación de estaciones lleva tiempo elaborándose pero no ha sido publicado y menos aún aplicado. Se desconocen las actividades de información y sensibilización realizadas, más allá de algunas jornadas técnicas con otra finalidad, debiendo organizaciones como la nuestra suplir su completa carencia con sus propios recursos, dado que el MAPAMA se ha negado reiteradamente a financiarlas. Y tampoco se sabe dónde están los carriles BUS-VAO que se dice haber establecido, con arreglo a proyectos anteriores al Plan.

En ningún momento se han dado explicaciones de por qué no se ha puesto en marcha el nuevo Código de Circulación con la regulación general de las velocidades máximas de los vehículos que circulen por determinadas vías (TRA 3.II), mientras la clasificación de los vehículos según su potencial contaminador e incorporación de los límites de emisión de las normas EURO a la información asociada a la matrícula de los vehículos (TRA 6.I), realizada por la Dirección General de Tráfico, es pésima y no debería bloquear su mejora en el futuro; en particular el hecho de que no se hayan diferenciado claramente los automóviles diésel de otros vehículos o que se presuponga que lo que declaran los fabricantes se corresponde con las emisiones reales del vehículo, algo que se ha demostrado radicalmente falso con el escándalo *dieselgate* (con automóviles que en conducción real multiplican varias veces las emisiones máximas permitidas).

En última instancia, el mantenimiento en 2015 tal y como se refleja en la figura 2.2 de numerosos incumplimientos de los valores límite y objetivo legales es la mejor prueba del fracaso del Plan Aire, bien porque sus medidas no han llegado a ejecutarse satisfactoriamente, bien porque dichas medidas han resultado inoperantes para solucionar el problema.

Por ello, la existencia de una evaluación mínimamente objetiva y crítica de la eficacia de cada una de las medidas del Plan Aire 2013-2016 en la reducción de emisiones contaminantes es el punto de partida imprescindible y previo para la elaboración del nuevo Plan, más aún cuando gran parte de las medidas contempladas son continuidad del anterior.

Apartado 2. Diagnóstico de la situación

Nada tenemos que objetar en términos generales al diagnóstico realizado, al margen de la previsión de que el mismo sea actualizado con la evaluación del año 2016. Sería no obstante conveniente que de acuerdo a los criterios actualmente manejados por la AEMA y diversas Comunidades Autónomas (CC.AA.), se incorporara al análisis la evaluación del cumplimiento de las guías OMS, complementariamente a la obvia comprobación del cumplimiento de los valores límite y objetivo legales. Por ejemplo incorporando dichas guías a la Tabla 2.2 y su grado de cumplimiento en relación a cada uno de los contaminantes analizados.

Por otro lado, la afirmación de que las CC.AA. y entes locales ya han elaborado planes de mejora de la calidad del aire en la mayoría de zonas con superaciones de los diferentes contaminantes no resulta obviamente cierta en el caso del ozono troposférico, sobre el que casi ninguna Comunidad ha elaborado dichos planes, ni tampoco por cierto el propio MAPAMA.



Apartado 3.1. Objetivos del Plan

Desde nuestro punto de vista, se echa en falta una mayor concreción de los objetivos generales del Plan, y algunos de ellos son claramente insuficientes o corresponden más bien a acciones.

Respecto al objetivo 1, que resulta el más obvio y constituye la motivación del Plan, convendría ampliarlo con la aproximación al cumplimiento de las guías de calidad del aire de la OMS, más garantistas de la salud pública.

El objetivo 2 expresa una acción, no establece ningún objetivo concreto de reducción de emisiones, que convendría definir para cada uno de los contaminantes en función de las Directivas Europeas. En este sentido, el objetivo 2 ya incluye el objetivo 4.

El objetivo 3 resulta desde nuestro punto de vista simplemente inadmisibile. Los valores objetivo de ozono entraron en vigor en 2010, por lo que no se puede condicionar indefinidamente su cumplimiento a la elaboración de nuevos estudios, por muy convenientes que estos sean. Se trata además de un retroceso sobre el compromiso adquirido por el MAPAMA de elaborar un Plan Nacional de Ozono, por ejemplo en el Encuentro “Bases Científico-Técnicas para mejorar la calidad del aire en España” de julio de 2015 en Santander, desde el que nada se ha avanzado. Es recurrente el recurso a dicho Plan Nacional por parte de las CC.AA. para omitir sus propios planes autonómicos, por lo que entendemos que debe formularse el objetivo concreto de elaboración de dicho Plan Nacional, conforme al artículo 24.4 del Real Decreto 102/2011.

Respecto al Plan Aire I, ha desaparecido de forma incomprensible el objetivo de fomentar la concienciación de la ciudadanía y mejorar la información disponible sobre calidad del aire ¿Se considera que la población ya está suficientemente informada y concienciada sobre el problema, o que estos aspectos no son importantes para la mejora de la calidad del aire y la salud pública?

Finalmente, hay que tener en cuenta que de acuerdo a la distribución competencial del Estado el cumplimiento de estos objetivos depende en buena medida de las actuaciones que desarrollen las CC.AA., que han dejado bastante que desear en las últimas dos décadas. En este sentido, es necesario que el Plan formule un objetivo de garantía del cumplimiento real de los valores límite y objetivo de calidad del aire en todo el Estado, incluyendo condicionamientos a las otras administraciones por ejemplo vinculando el cumplimiento de la normativa de calidad del aire y la recepción de financiación estatal (para movilidad, infraestructuras, etc.), e incluso medidas coercitivas que penalicen a las CC.AA. incumplidoras, como multas, utilizadas por la USEPA.

Apartado 3.2. Medidas del Plan

El núcleo del Plan son lógicamente las medidas. El punto 8 de la parte A del Anexo XV del Real Decreto 102/2011 señala entre el contenido mínimo de los planes de calidad del aire:

Información sobre las medidas o proyectos adoptados para reducir la contaminación tras la entrada en vigor del presente Real Decreto: lista y descripción de todas las medidas previstas en el proyecto, calendario de aplicación, estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir, evidencias epidemiológicas y perspectiva de protección de salud pública, y estimación del plazo previsto para alcanzar esos objetivos



Hay que reiterar que el detalle de las medidas propuestas no siempre incluye todos los aspectos mencionados, a los que debe añadirse el presupuesto estimado, a menudo no cuantificado. Por otro lado, el Plan incluye indicadores de ejecución de las medidas pero no de los resultados esperados en términos de mejora de la calidad del aire y la salud pública, con lo que no se podrá evaluar la evolución del plan en función de los objetivos generales del Plan. Solicitamos por ello que se incluyan indicadores que cuantifiquen el impacto en la mejora de la calidad del aire y la salud pública esperado para cada una de las medidas que incluye el Plan.

Por otro lado, de entrada echamos a faltar al menos tres subgrupos de medidas, muy importantes a nuestro juicio: mejora de la regulación legal, mejoras en industria y mejoras en la edificación. A continuación detallamos las aportaciones que realizamos a algunas de las medidas propuestas.

3.2.X. Mejora de la regulación legal (nueva)

Los valores límite y objetivo adoptados en nuestra normativa no aseguran una adecuada protección de la salud pública y el medio ambiente, a la luz de las nuevas evidencias científicas. Por ello, en el año 2005, la OMS revisó los distintos estudios e investigaciones científicas sobre contaminación atmosférica y editó una Guía de Calidad del Aire con guías más estrictas sobre los contaminantes atmosféricos principales, que han sido confirmadas en el año 2013 y se encuentran en proceso de revisión. Proponemos por ello que el Plan Aire II prevea la actualización de los valores y umbrales legales vigentes de acuerdo a las guías de calidad del aire de la OMS, que vienen siendo incorporadas por la legislación de otros estados, dado que los estándares contenidos en nuestra normativa actual constituyen una referencia mínima pero en ningún caso impiden la adopción de objetivos de calidad más ambiciosos. En concreto:

- a) Que se establezca un valor límite u objetivo diario para la protección de la salud por dióxido de azufre SO_2 de 20 ug/m^3 (el valor límite actual es de 125 ug/m^3).
- b) Que se establezca un valor límite u objetivo anual para la protección de la salud por partículas PM_{10} de 20 ug/m^3 , como el vigente en California y Escocia (el valor límite actual es de 40 ug/m^3).
- c) Que el vigente valor límite u objetivo diario para la protección de la salud por partículas PM_{10} no pueda ser rebasado más de 3 días al año (actualmente se permiten 35 días de superación).
- d) Que se establezca un umbral de alerta diario para partículas PM_{10} de 80 ug/m^3 , como el vigente en Francia.
- e) Que se establezca un valor límite u objetivo anual para la protección de la salud por partículas $\text{PM}_{2,5}$ de 10 ug/m^3 , como el vigente en Francia y próximo al de Estados Unidos (12 ug/m^3). Esta actualización se ha considerado urgente por la OMS.
- f) Que se establezca un valor límite u objetivo diario para la protección de la salud por partículas $\text{PM}_{2,5}$ de 25 ug/m^3 , que no pueda ser rebasado más de 3 días al año.
- g) Que se establezca un valor objetivo octohorario para la protección de la salud por ozono de 100 ug/m^3 , como el vigente en Reino Unido (el valor objetivo actual es 120 ug/m^3).



- h) Que se establezca un valor límite u objetivo anual para la protección de la salud por benceno de 2 ug/m^3 , como el vigente en Francia (el valor límite actual es de 5 ug/m^3).
- i) Que se establezca un valor objetivo anual para la protección de la salud por benzoalfapireno BaP de $0,12 \text{ ng/m}^3$, próximo al vigente en Reino Unido ($0,25 \text{ ng/m}^3$).

3.2.1. Mejora de la información sobre la calidad del aire

Si uno de los aspectos clave a abordar en el Plan es facilitar que la población disponga de información sobre la calidad del aire clara, fiable y sencilla y de la forma más temprana posible, es necesario abordar la difusión de la información al menos por los medios de comunicación públicos, de manera análoga a la previsión meteorológica o las incidencias de tráfico.

La elaboración de un índice sencillo de calidad del aire para el público general, programado en la última modificación del Real Decreto 102/2011, debería tener en cuenta las guías de la OMS, y no sólo los valores límite y objetivos legales.

La elaboración de un protocolo marco de actuación para episodios de alta contaminación debería considerar no sólo el NO_2 , sino también el SO_2 , las partículas y el ozono. La búsqueda de un marco de actuación homogéneo a este respecto debe entenderse como un mínimo a cumplir, que aliente medidas más ambiciosas, como las recientemente adoptadas por ciudades como Madrid, València o Valladolid.

Además de la propuesta de calibración de los patrones de transferencia para la medición del ozono troposférico, deberían formalizar los procedimientos de demostración de la equivalencia de los métodos de medición de contaminantes diferentes a los de referencia, específicamente aplicable a las partículas, que deberían actualizarse cada uno o dos años, obteniendo y aplicando en su caso los factores de corrección pertinentes. No obstante, para evitar dudas sobre la fiabilidad de esta equivalencia sería conveniente que se procediera siempre que sea posible a la implantación de medidores que utilicen el método de referencia.

En base a la última modificación del Real Decreto 102/2011 y recuperando una medida del Plan Aire I pendiente de ejecución, debería facilitarse la evaluación periódica del cumplimiento de los criterios de implantación de los puntos de muestreo de la red de control de la calidad del aire mediante la publicación y aplicación de las directrices contenidas en la HOR 4.I. Dicha evaluación debería constituir el punto de partida de cualquier decisión sobre la implantación o reubicación de las estaciones, procurando evitar siempre que sea posible la pérdida de series históricas asociada a los cambios de localización.

Las medidas Info 4 e Info 5 sobre la repercusión sanitaria de la contaminación atmosférica son esenciales, y sorprende que o se hayan acometido hasta la fecha, tratándose de un problema de salud pública de primer orden. Respecto a la evaluación del impacto sobre la salud de la calidad del aire en España, se sugiere que el documento técnico propuesto tenga un desglose territorial al menos a nivel de zona de calidad del aire, que sea la base para un sistema permanente de evaluación que incluya anualmente la recopilación sistemática de datos de morbilidad y mortalidad cardiovascular y respiratoria, cruzada con los datos de calidad del aire, y que se aborde el estudio de cohortes de población que permita obtener a medio y largo plazo funciones concentración-respuesta propias para el Estado español.

Finalmente, se propone incorporar una nueva medida Info 7 “Apoyo institucional a proyectos de información relacionados con la mejora de la calidad del aire”, con una estructura similar a la



medida Investigación 3 pero referida a campañas informativas como la que en relación al ozono viene desarrollando Ecologistas en Acción con medios propios en los últimos dos años.

3.2.2. Medidas sobre fiscalidad ambiental

El avance en el análisis de las posibles figuras en materia de fiscalidad ambiental es una medida muy interesante, en relación a fuentes prioritarias como el diésel, el carbón o los disolventes orgánicos. No es comprensible la demora en la aplicación de estos instrumentos teniendo en cuenta que son una competencia del Gobierno Central (impuestos especiales de hidrocarburos).

El documento de trabajo de la Comisión sobre la Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE, Informe de España, incide en que hay margen para revisar los impuestos medioambientales, principalmente en los sectores del transporte y la energía, y en los ámbitos de la contaminación, concluyendo aunque no se cite en el Plan que el Reino de España es uno de los estados con menos desarrollo de esta fiscalidad.

Solicitamos por ello la eliminación de las bonificaciones, devoluciones y demás medidas similares sobre la adquisición y el consumo de recursos energéticos de origen fósil y derivados.

Solicitamos asimismo la creación de los siguientes sistemas impositivos sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera, cuyo reglamento será elaborado durante el primer año del Plan y entrará en vigor durante su segundo año en zonas que incumplan los valores límite y objetivo de calidad del aire conforme a la normativa vigente:

- a) Impuestos sobre la emisión de óxidos de nitrógeno (NO_x) y partículas a la atmósfera producida por la aviación comercial de pasajeros en los aeródromos durante el ciclo LTO (*landing and take-off*) -que comprende las fases de rodaje de entrada al aeropuerto, de rodaje de salida del aeropuerto, de despegue y de aterrizaje-, por el riesgo que provoca en el medio ambiente. Se deberá considerar:
 - La base imponible del impuesto son los kilogramos de NO_x emitidos durante el ciclo LTO de las aeronaves durante el período impositivo.
 - Al efecto de determinar la base imponible de este impuesto, deben aplicarse los factores de emisión que determina la guía de inventarios de emisiones EMEP/EEA, de la Agencia Europea de Medio Ambiente. En el caso de los helicópteros, los factores de emisión aplicables son los que establece la Oficina Federal de Aviación Civil de Suiza.

- b) Impuestos sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria en las instalaciones industriales sujetas al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y en las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 megavatios térmicos. Se deberá considerar:
 - El hecho imponible del impuesto está constituido por las emisiones canalizadas a la atmósfera de NO_x, de SO₂, de partículas y de compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM) que se generan tanto en instalaciones industriales incluidas en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación como en instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 megavatios térmicos, siempre que las emisiones sean superiores a 150 toneladas



anuales de SO₂, de 100 toneladas anuales de NO_x, de 50 toneladas anuales de partículas o de 150 toneladas anuales de COVNM.

- La base imponible del impuesto está constituida por las emisiones másicas de cada una de las sustancias contaminantes a la atmósfera emitidas por una misma instalación durante el período impositivo correspondiente. La base imponible de cada establecimiento es la carga másica anual que emite a la atmósfera con relación a cada contaminante
- c) Impuestos sobre las emisiones de óxidos de nitrógeno de los vehículos de tracción mecánica. Se deberá considerar:
- Eliminar el *bonus* diésel. La cuota tributaria se obtiene de aplicar la tarifa que corresponda a las emisiones en conducción real de NO_x por kilómetro del vehículo en función de los tipos que se determinen.
- d) Impuestos a las emisiones de óxidos de nitrógeno y partículas de grandes barcos de los puertos del Estado, siguiendo el esquema noruego que rige en la mayoría de puertos europeos que lo aplican, con éxito en reducción de emisiones ampliamente probado; y que tenga en cuenta, en todo caso, los siguientes aspectos:
- Gravar las emisiones de NO_x y partículas durante las maniobras de atraque y durante la estancia del barco en el muelle.
 - Impuestos finalistas, el 100 % de su recaudación se destinará a nutrir un fondo para el financiamiento de medidas de Plan.
 - La base imponible son los kilogramos de NO_x emitidos por el barco durante las maniobras y durante su estancia en el puerto. Las emisiones de NO_x deben calcularse con la metodología establecida por la Unión Europea a través de la Agencia Europea de Medio Ambiente y utilizando los factores de emisión aprobados por esta.
 - La cuota debe determinarse en función de la base imponible y del tipo impositivo, que debe situarse en un valor estimado de 1.000 €/tNO_x.

Apartado 3.2.3. Medidas relativas a movilidad

La Modificación de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (Movilidad 3), por lo que respecta al Plan Aire II, debería acotarse a los aspectos que incidan en la mejora calidad del aire, ya que otras cuestiones planteadas (alcohol y drogas, seguridad de vehículos, permiso por puntos, educación vial, formación de conductores), sin perjuicio de su interés en otros campos, no tienen relación con los objetivos del Plan.

Las medidas de regulación general en el Código de Circulación de la bicicleta (TRA 3.I), de las velocidades máximas de los vehículos que circulen por determinadas vías (TRA 3.II), de las coronas de velocidad (TRA 9.II) y de las calles 20, 30 y 50 (TRA 9.III) ya estaban previstas en el Plan Aire I, pero llevan años dormidas, lo que está suponiendo problemas por ejemplo para la implantación de la bicicleta en las ciudades, por la actual regulación estatal (imposibilidad de compartir viario con peatones).

También debería regularse la prohibición de acceso de los vehículos diésel a las ciudades con incumplimiento de los valores límite de partículas y NO₂ y/o en situaciones meteorológicas

especiales que den lugar a la superación de umbrales de alerta o los valores que se consideren en los planes de acción a corto plazo para la adopción de medidas de restricción de la circulación.

Finalmente, urge una revisión de la clasificación de los vehículos según su potencial contaminador, para que sea obligatorio y considere el fraude diésel y las emisiones reales de los vehículos, en los siguientes términos:

- Dado el fraude diésel y los diversos estudios científicos publicados, solicitamos que todos los diésel pasen a tener etiqueta roja. Si consideramos el ciclo de vida completo de emisiones de CO₂ y la cantidad de combustible quemada durante su existencia, resulta que éstos consumen más toneladas de CO₂ que los vehículos de gasolina.
- En cualquier caso:
 - Incluir las etiquetas rojas para permitir implementar medidas de restricción permanente de automóviles en ciudades por motivos de calidad del aire.
 - Otorgar diferente clasificación a los diésel Euro 6 y gasolina Euro 6, dado que los primeros son mucho más contaminantes que los segundos en emisiones de NO_x, pasándolos de la etiqueta verde a la amarilla.
 - Cambiar la calificación de los Diesel Euro 4 de etiqueta amarilla a etiqueta roja.
 - Incluir y distinguir los vehículos de Gasolina de Inyección Directa (GDI), que pueden llegar a emitir 10 veces más que los diésel si no van equipados con un filtro de bajo coste (40-130 €). Los GDI que no tengan filtro tendrían que tener etiqueta roja. En el caso de llevar filtros, las emisiones son equiparables a un gasolina normal y, por lo tanto, a su respectivo etiquetado.

Sobre la accesibilidad del transporte público en vías periurbanas (Movilidad 4), se sugiere añadir que con carácter general se restringirá cualquier ampliación de viario para transporte no colectivo, condicionando en todo caso cualquier ampliación viaria a estudios de su influencia sobre la calidad del aire tanto de contaminantes primarios “in situ” como de contaminantes secundarios en otras zonas, teniendo en cuenta el tráfico inducido por las nuevas infraestructuras sin suponer que el flujo de vehículos va a ser constante, como se hace hasta ahora. El indicador de ejecución de esta medida es paupérrimo ¿basta una actuación para darlo por cumplido? Debería por ello concretarse la relación de carriles BUS-VAO a implantar en vías estatales.

Solicitamos por último la eliminación de la Medida Movilidad 5 “Variantes de población” porque en muchos casos provoca el aumento del tránsito privado y con ello la contaminación y congestión, sustituida en su caso por una medida que establezca el desarrollo de planes de reducción del tránsito y potenciación de los modos más sostenibles de transporte en las travesías de carreteras por los núcleos urbanos que incumplan los valores límite de partículas y NO₂.

Apartado 3.2.4. Investigación

En la Medida Investigación 1 “Estudios en zonas con superaciones de los valores de O₃ para obtener información de las causas y valorar posibles medidas” se plantea que: “se van a realizar estudios en zonas con superaciones de los valores de O₃ para obtener información de las causas que generan los episodios de contaminación fotoquímica que provocan estas superaciones y obtener información de las contribuciones de fuentes a la generación de O₃ troposférico”. Se trata de una redacción ambigua: no se refiere qué tipo de estudios se van a realizar, ni las zonas concretas donde se van a desarrollar o si se van a implementar efectivamente en el trienio 2017-19. Deberían por ello concretarse la relación de estudios en las zonas con exposición crónica y el calendario, administración responsable y financiación concreta para su elaboración.



Sugerimos asimismo ampliar la Medida Investigación 2 “Mejora de la evaluación de la influencia en la calidad del aire de la operación de las instalaciones aeroportuarias” a las instalaciones portuarias, de gran importancia en relación a nuevas fuentes como los cruceros.

Apartado 3.2.6. Medidas para establecer mejoras en transporte: tráfico rodado.

Siendo el transporte por carretera la principal fuentes de contaminación atmosférica, al menos por su influencia sobre la calidad del aire urbano, se considera que las medidas propuestas son muy pobres, centradas en el estímulo de la industria automovilística. El fomento de la compra de vehículos menos contaminantes debería reconducirse a medidas de sustitución del automóvil por otros medios de transporte (p.e. abonos de transporte público, como en otros países).

En coherencia, solicitamos la supresión de la Medida Trafico 2 “Adquisición de vehículos de energías alternativas y eficientes” que plantea la continuidad de programas como el MOVELE, PIMA Aire y el Plan MOVEA de concesión directa de ayudas a la adquisición de vehículos propulsados por energías alternativas (GLP, Gas Natural, eléctricos e hidrógeno), así como de vehículos de combustión tradicionales más eficientes (de gasolina y gasoil) con un presupuesto asignado de 50 millones de euros, que se proponen destinar a la mejora de redes y flotas de autobuses, recuperando la medida TRA 11.III del Plan Aire I. Y ello por los siguientes motivos:

- Estos programas no han probado su efectividad en la reducción de emisiones: solicitamos que se presente una evaluación independiente sobre el impacto en la reducción o aumento de emisiones de cada uno de estos programas durante los años que han funcionado y considerando las emisiones reales de los vehículos.
- Estos programas no consideran el fraude diésel y el fallido sistema de homologación de vehículos. Las emisiones de contaminantes atmosféricos como las partículas ultrafinas y los NO_x de los vehículos medidas en la carretera, exceden sustancialmente las emisiones medidas en el ciclo de ensayo de laboratorio actualmente aplicable (NEDC e incluso el nuevo WLTP que se aplica desde septiembre de 2017). Para corregir esta deficiencia, la Comisión Europea ha propuesto un doble control: medir las emisiones según las nuevas pruebas WLTP y en condiciones reales de conducción (RDE). A pesar de que las pruebas WLTP miden mejor las emisiones que las pruebas NEDC, es cierto que todavía hay una divergencia respecto a las condiciones reales de conducción. Se trata de limitar esa divergencia en la legislación europea a un 10 %, y como máximo un 15 %.
- Estos programas suponen la transferencia de fondos públicos a la compra de vehículos de uso privado, que finalmente están subvencionando la industria del motor (podemos observar cómo estos han llevado a récords de matriculaciones en España comparado con otros países europeos). Son de por sí injustos y potencian el modelo de movilidad insostenible actual basado en el coche, incentivando la compra de turismos con impactos en la generación de emisiones y en la ocupación del espacio público.
- Los fondos públicos deben dirigirse a la financiación del transporte público y los modos de transporte más sostenibles (peatón, bicicleta, sistemas colectivos), así como a la renovación en eléctrico de las flotas de servicios públicos.

Solicitamos asimismo y por iguales motivos la supresión de la Medida Tráfico 5 “Renovación de las flotas de vehículos pesados”, con un presupuesto de 1.300 millones de euros, que se propone destinar al transporte de mercancías por ferrocarril (Ferroviario 1), con la excepción de las flotas de distribución de mercancías, por su incidencia en la calidad del aire urbano y porque no cuentan con alternativas de sustitución como en el caso del transporte a larga distancia.



Solicitamos incluir una Medida que dé respuesta al procedimiento de infracción abierto por la Comisión Europea por haber incumplido las obligaciones que incumben al Estado español en virtud de la legislación de la Unión sobre la homologación de tipo de los vehículos.

Respecto a la Medida Tráfico 7 “Identificación de grandes emisores de NO_x en estaciones de ITV”, que “consiste en la realización de un estudio de casos con el objetivo de conocer si se pueden determinar unos límites genéricos de emisiones máximas de NO_x aplicables en estaciones ITV [...]. Con esta medida se avanzaría hacia la posible exigencia, en un futuro, de límites de emisión de NO_x para cada vehículo”. Aunque no vemos la necesidad de la realización de un estudio sobre una posible exigencia cuando no se está dando respuesta a la exigencia del procedimiento abierto por la Comisión Europea citado anteriormente y por otro lado, la urgencia está en implementar de forma eficaz el nuevo sistema de homologación de vehículos para el control de emisiones según las pruebas WLTP y en condiciones reales de conducción (RDE), si se mantiene esta medida sugerimos usar sistemas ya en desarrollo de teledetección para localizar grandes emisores de diversos contaminantes en circulación, y hacerles análisis más exhaustivos a dichos vehículos. Además, los análisis en las ITV deberían tener en cuenta y prohibir los mecanismos fraudulentos de los vehículos diésel para dar resultados aceptables en estas pruebas en parado, mientras que no son funcionales en su uso cotidiano.

Sugerimos asimismo incluir una nueva medida que promueva la implementación de Peajes de Congestión y Zona de Baja Emisión, en las zonas que incumplan los valores límite de partículas y NO₂. Son medidas que están mostrando resultados en la reducción de emisiones del vehículo privado en más de 230 ciudades europeas y logrando el cambio hacia un modelo de movilidad basado en los modos más sostenibles (peatón, bicicleta, transporte público y sistemas colectivos). Dichas medidas se deben planificar y diseñar para lograr la reducción de emisiones que cumpla con la normativa europea, para impulsar el incremento del uso de modos de transporte más sostenibles y deben incluir excepciones como son personas con movilidad reducida, transportistas o servicios colectivos como el taxi y los autocares.

Finalmente, sugerimos incluir medidas que permitan internalizar el coste de los efectos de la contaminación y de los accidentes del tráfico rodado según el principio “quién contamina paga”, en línea con la propuesta de Directiva “Euroviñeta” revisada y las futuras orientaciones de la legislación europea (posibilidad para los Estados miembros de extender el sistema de tarificación vial de vehículos pesados basada en distancia y, por consiguiente, en emisiones de CO₂ a turismos y furgonetas). Es urgente actuar frente al desvío del transporte de mercancías mediante camiones por furgonetas, dado que éstas no van a aplicar las mismas normas de seguridad y eficiencia energética que los vehículos pesados, además de la legislación social de los trabajadores. Prever descuentos para vehículos de cero y bajas emisiones.

Apartado 3.2.8. Medidas para establecer mejoras en transporte: tráfico ferroviario.

Al margen de desviar a esta medida la mayor parte de la financiación de Medida Tráfico 5, según se ha propuesto, se propone definir como indicador de ejecución la evolución del reparto modal del transporte terrestre, que sirva para ilustrar sobre la meta de desplazar tráfico de la carretera al ferrocarril, invirtiendo la imparable tendencia a la baja de la cuota del ferrocarril, ya por debajo del 2 %.

Apartado 3.2.9. Mejoras en puertos

Las medidas de mejora en puertos plantean como objetivo disminuir las emisiones provenientes de las actividades en ellos desarrolladas. “Para ello se plantean diferentes líneas de acción que



van desde el impulso del transporte ferroviario frente a otros modos de transporte en el desplazamiento de mercancías con origen o destino en puertos a poner en práctica medidas en las tareas de manipulación y almacenamiento de mercancía sólida y líquida movida a granel en puertos que minimicen las emisiones procedentes de estas tareas, pasando por el fomento del uso de combustibles alternativos en el transporte marítimo”, que en general no descienden a un nivel concreto de implementación y desarrollo.

Queremos llamar la atención sobre contaminación atmosférica por las emisiones de cruceros, un problema emergente que crece de una manera casi exponencial por las políticas de turismo sin control, especialmente en Barcelona, las Illes Balears, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Barcelona se ha convertido en el primer puerto de cruceros de Europa y el cuarto a nivel mundial en pocos años. Los cruceros utilizan fueloil pesado, 100 veces más tóxico que el diésel que usan automóviles y camiones, y que tiene hasta 3.500 veces más contenido de azufre. Este tipo de combustible está prohibido en tierra, donde es considerado un residuo peligroso que exige un tratamiento altamente costoso. Además la combustión de este tipo de fuel oil genera óxidos de azufre, CO, CO₂, óxidos de nitrógeno y partículas.

En Venecia, Hamburgo, Marsella, Palma y Barcelona se han realizado mediciones en las mismas terminales de cruceros que han mostrado niveles alarmantes de micropartículas ultrafinas, uno de los contaminantes más perjudiciales para la salud pública. Es urgente que las diferentes administraciones estudien los niveles a los que está expuesta la población que vive en los barrios cercanos a las terminales de cruceros y a los puertos mercantes en general.

Se propone la inclusión de una Medida que desarrolle el Sistema de control, limitación y sanción de las emisiones de los barcos para dar cumplimiento a la Directiva 2012/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre del 2012, por la que se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en cuanto al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo establece un máximo de 0,5 % de azufre contenido para barcos de la Unión Europea en todas las aguas en el 2020 y un límite de 0,1 % en puertos a partir del 1 de enero de 2015. Para los buques de pasajeros en servicios regulares efectuados desde o hacia cualquier puerto de la Unión establece un límite máximo de 1,5 % de azufre hasta el 1 de enero de 2020, cuando tendrán que cumplir el máximo del 0,5 %.

Se sugiere asimismo la incorporación de una Medida que desarrolle una estrategia de trabajo con otros países europeos en favor de la creación de una Área de Control de Emisiones de Azufre (ECA por sus siglas en inglés) en el Mediterráneo, de limitación del contenido de azufre para los combustibles de uso marítimo como ya existe en el Mar Báltico, Mar del Norte y el Canal de la Mancha, sumándose a la iniciativa impulsada en ese sentido por Francia.

Respecto a la Medida Puertos 3 “Fomento del uso de combustibles alternativos en el transporte marítimo”, se considera que los sistemas de bonificaciones y reducciones de tasas son esquemas voluntaristas, que tienen nula incidencia en la reducción de emisiones y alimentan falsas soluciones para mantener la desregulación del sector del transporte marítimo, principal fuente de emisiones contaminantes portuarias (en Barcelona por ejemplo el más del 90 % de las emisiones proceden de los barcos).

El impulso al GNL es una medida futurista que se viene anunciando desde hace años y que en caso de ser viable, es de largo plazo y si existe una regulación obligatoria, para naves que se proyecten construir en un futuro (hay que tener en cuenta que los grandes buques tienen una media de vida útil de 30-40 años). Hoy en día navegan menos de 100 barcos que utilizan GNL como combustible en todo el mundo, la mayoría de pequeño tamaño y líneas regulares de corta



distancia. Por poner un ejemplo, en el Puerto de Barcelona el tránsito en 2015 fue de 8.025 barcos (mercantes, petroleros, férreas, cruceros, etc.) cuando el suministro se podría hacer actualmente desde barcos o camiones.

3.2.Y. Mejoras en la industria (nueva)

Actualmente, la industria sigue siendo la principal responsable de las emisiones de SO₂, COVNM, metales pesados y COP, compartiendo con los incendios forestales las de CO y habiendo cedido su protagonismo al transporte en las de NO_x. Resulta por ello llamativo que el Plan Aire II no contenga ni una sola medida de mejora en la industria, frente a las ocho que figuraban en el Plan Aire I, de las cuales seis se consideran según el propio Plan pendientes de ejecución, si bien es cierto que se articulan a través del nuevo Real Decreto de protección de la atmósfera que sustituirá al Real Decreto 100/2001.

Se sugiere a este respecto la inclusión de una medida referida a la clausura progresiva de las centrales termoeléctricas de carbón, por ser una de las principales fuentes emisoras de contaminantes atmosféricos como partículas, SO₂, NO_x, metales pesados y COP, al margen de su contribución a las emisión de gases con efecto invernadero.

Asimismo, se propone, junto a la implementación de las conclusiones sobre mejores técnicas disponibles (MTD) en cada una de las autorizaciones ambientales integradas vigentes, el establecimiento de valores límite de emisión y condiciones complementarias más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD en las instalaciones industriales situadas en las zonas donde se incumplan los valores límite y objetivo relacionados con sus emisiones propias.

El impacto severo de determinados focos industriales sobre la calidad del aire de zonas pobladas debería conducir a mantener la medida de Desarrollo de directrices para la elaboración de protocolos de actuación en episodios de contaminación en el sector industrial (IND. II.1), salvo que ya se incluya en la Medida Info 2.

3.2.Z. Mejoras en la edificación (nueva)

Siendo el sector residencial y terciario el que más ha incrementado sus emisiones globales a la atmósfera, en términos absolutos y relativos, tampoco se entiende que el Plan Aire II no contenga ninguna medida de mejora en la edificación, pareciendo que todo se fía al Código Técnico de la Edificación, que hay que recordar sólo opera sobre las nuevas edificaciones. Es cierto que ya el Plan Aire I dedicaba escasa atención a este sector, con sólo tres medidas que se consideran según el propio Plan pendientes de ejecución, articuladas a través del nuevo Real Decreto de protección de la atmósfera que sustituirá al Real Decreto 100/2001.

Se sugiere por lo tanto que se incorporen medidas que mejoren el comportamiento energético de la edificación existente, fuente de emisiones directas e indirectas (electricidad) tanto de contaminantes tóxicos como de gases con efecto invernadero, mediante el fomento de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, la incorporación de energías renovables y el apoyo a sistemas urbanos de generación centralizada de calor (calefacción de distrito). La incorporación de la biomasa como combustible en las calderas del sector residencial, comercial e institucional debe ser objeto de un tratamiento cuidadoso, por su potencial efecto sobre la calidad del aire.

Apartado 4. Seguimiento del Plan



Solicitamos la creación de un órgano de seguimiento, implementación y evaluación del Plan, con la participación de los departamentos implicados en la protección del ambiente atmosférico del MAPAMA, otros ministerios implicados (fomento, salud, hacienda, etc.), representantes de los gobiernos autonómicos y entes locales, científicos expertos y agentes sociales.

Hay que reiterar que el Plan incluye indicadores de ejecución de las medidas pero no de los resultados esperados en términos de mejora de la calidad del aire y la salud pública, con lo que no se podrá evaluar la evolución del plan en función de los objetivos generales del Plan. Solicitamos por ello que se incluyan indicadores que cuantifiquen el impacto en la mejora de la calidad del aire y la salud pública esperado para cada una de las medidas que incluye el Plan.

En última instancia, el mejor indicador de comprobación de los objetivos del Plan Aire II son el grado de cumplimiento de la normativa de calidad del aire, según la Tabla 5.1 del Plan Aire I, y el grado de cumplimiento de las guías de la OMS, que sugerimos se incorpore en todos los informes que se elaboren de manera análoga al planteamiento de la AEMA desde hace un lustro. Dejaría así de ser necesario que esta evaluación se tenga que realizar en el Estado español por parte de una organización no gubernamental como Ecologistas en Acción. Asimismo, debería incorporarse como indicador de síntesis la evolución de la salud pública en términos de morbilidad y mortalidad vinculada a la contaminación atmosférica, derivada del estudio contenido en la Medida Info 5, que debería ser actualizado anualmente, como hace la AEMA.

Finalmente, reiteramos que para que no se convierta en una declaración de intenciones, es necesario que el Plan garantice del cumplimiento real de sus medidas y de los valores límite y objetivo de calidad del aire en todo el Estado, incluyendo condicionamientos a las otras administraciones por ejemplo vinculando el cumplimiento de la normativa de calidad del aire y la recepción de financiación estatal (para movilidad, infraestructuras, etc.), e incluso medidas coercitivas que penalicen a las CC.AA. incumplidoras, como multas, utilizadas por la USEPA.

Apartado 6. Financiación del Plan

Se propone la incorporación de un apartado sobre la financiación del Plan Aire II, que detalle el coste de sus medidas y los recursos presupuestarios necesarios para financiarlas, especificando el origen de los mismos y el calendario de aplicación presupuestaria.

A este respecto, solicitamos la creación de un Fondo protección del ambiente atmosférico que se destine a financiar los gastos y las inversiones públicas programadas por el Plan destinadas a disminuir los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera y, en general, a las políticas de prevención y mejora de la calidad atmosférica. El Fondo se nutriría de los siguientes recursos:

- El importe de las sanciones impuestas como consecuencia de infracciones de la normativa que regula la contaminación atmosférica.
- Los ingresos derivados de los impuestos ambientales que gravan las emisiones de contaminantes a la atmósfera.
- Las aportaciones del Presupuesto General del Estado y cualquier otro ingreso de derecho público que le sea asignado reglamentariamente.

A Madrid, a 6 de octubre de 2017