

# XXV. Marco legal asociado a la problemática de las emisiones de los vehículos a motor e incidencia en la regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBE) en las ciudades españolas

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. *Visión del marco legal nacional y europeo asociado a la problemática de las emisiones de los vehículos a motor: de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.*–2. *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.*–3. *Real decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y la actuación del ámbito local.* 3.1 Articulación de las ZBE. 3.2 ZBE y vehículos. 3.3 Problemática acerca del acceso videovigilado. 3.4 Estacionamiento, distribución urbana de mercancías y zonas de carga y descarga en las ZBE. 3.5 Régimen sancionador.–4. *Problemática jurisprudencial de las ZBE: los casos de Madrid y Barcelona.*–5. *Bibliografía.*

## RESUMEN

*Sin duda, un aspecto importante de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética ha sido la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que contaran con una serie de medidas, entre ellas, el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE). En este sentido, la aparición en la esfera local de Ordenanzas centradas en regular las ZBE no ha estado exenta de polémica, siendo acudir a los pronunciamientos judiciales de los casos de Madrid y Barcelona. En el presente estudio se analizará cuál ha sido el enfoque histórico-normativo de la regulación de la calidad del aire, cuando se refiere a los vehículos de motor, y cómo los Ayuntamientos están haciendo frente a la obligación de implantación de las ZBE.*

## ABSTRACT

*An important aspect of Law 7/2021, on climate change and energy transition, has been the obligation for municipalities with more than 50,000 inhabitants (or those with more than 20,000 when the limit values of the*

---

<sup>1</sup> Profesor titular (acreditado). Facultad de derecho. Área de derecho administrativo. Universidad de Zaragoza. Estudio asociado al Grupo de investigación consolidado S22\_23R: Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio (ADESTER) de la Universidad de Zaragoza, el cual es financiado por el Gobierno de Aragón.

*pollutants regulated in Royal Decree 102/2011, relating to the improvement of air quality) and the island territories will adopt sustainable urban mobility plans before 2023 that will have a series of measures, including the establishment of low-emission zones (ZBE). In this sense, the appearance in the local sphere of Ordinances focused on regulating ZBEs has not been without controversy, making it necessary to resort to the judicial pronouncements of the cases of Madrid and Barcelona. This study will analyse the historical-normative approach to air quality regulation, when it refers to motor vehicles, and how City Councils are facing the obligation to implement ZBEs.*

### **PALABRAS CLAVE**

*Zonas de Bajas Emisiones. Competencias locales. Calidad atmosférica. Movilidad urbana. Madrid Central. Madrid 360. Videovigilancia.*

### **KEYWORDS**

*Low emission zones. Local competences. Atmospheric quality. Urban mobility. Madrid Central. Madrid 360. Video surveillance.*

## **1. VISIÓN DEL MARCO LEGAL NACIONAL Y EUROPEO ASOCIADO A LA PROBLEMÁTICA DE LAS EMISIONES DE LOS VEHÍCULOS A MOTOR: DE LA LEY 38/1972, DE 22 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO AL REAL DECRETO 102/2011, DE 28 DE ENERO, RELATIVO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE**

En la década de los setenta, España ya contaba con instrumentos normativos centrados en la preocupación por la degradación del medio ambiente y la necesidad de preservar la atmósfera de elementos contaminantes. En concreto, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, abogaba ya por la defensa sistemática de la naturaleza y la protección del medio ambiente, advirtiéndose de la complejidad de dicho objetivo al tratarse de una política general de múltiples facetas. La norma introducía en su exposición de motivos una visión muy interesante acerca de la relevancia del aire como elemento indispensable para la vida y su sujeción a unas normas que evitaran el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo y en el que la relevancia de los vehículos de motor en este entramado era ya patente.

Como medidas asociadas al ámbito local, dicha norma establecía la posibilidad de declarar por parte del Gobierno, a su iniciativa o a propuesta de la Corporación o Corporaciones locales interesa-

das, zonas de atmósfera contaminada en aquellas poblaciones o lugares en que, aun observándose los niveles de emisión establecidos, la concentración de contaminantes rebasase cualquiera de los niveles de inmisión durante cierto número de días al año. Ello conllevaba a que estas zonas quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones. No obstante, la norma también introducía la posibilidad de declarar una zona en situación de emergencia en los casos en que por causas meteorológicas o accidentales se rebasen notablemente los niveles de inmisión fijados. Precisamente en este caso, se establecía, entre otras medidas, que respecto a los vehículos de motor se podía limitar o prohibir su circulación, con las excepciones necesarias para garantizar la atención de los servicios sanitarios, de incendios, de seguridad y de orden público y de defensa nacional. Conviene apuntar que los vehículos a motor en esta ley estaban incluidos dentro de los focos de contaminación, obligándolos a respetar los niveles de emisión establecidos. Esto nos demuestra ya la existencia de control sobre los focos de contaminación asociados a los vehículos, hecho que se trasladó posteriormente al art. 38 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico<sup>2</sup> y, sobre todo, tuvo un desarrollo reglamentario a través del Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, en lo que se refiere a la contaminación producida por los vehículos de motor.

Analizando esta última norma, sólo había que acudir a su art. 1 para atender a la relevancia de la problemática sobre la que actuaba, «regular las condiciones que han de reunir los vehículos automóviles con el fin de contener y reducir la contaminación atmosférica por ellos producida». Sobre esta base, la norma acotaba la prevención y respeto medioambiental a cuatro ámbitos como eran el diseño y la construcción de los vehículos, así como su utilización y mantenimiento. Además, otro aspecto interesante de esta norma era la introducción de la obligación de que los vehículos automóviles se sometieran periódicamente a una inspección técnica para conocer el estado en lo referido a la emisión de contaminantes a la atmósfera; además, de introducirse un régimen sancio-

---

<sup>2</sup> Merece también especial mención lo relativo a la declaración y cesación de la llamada zona de atmósfera contaminada a través del Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas, y, a su vez, por el Real Decreto 1154/1986, de 11 de abril, sobre declaración por el Gobierno de zonas de atmósfera contaminada, modificando parcialmente el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto.

nador asociado a sobrepasar los límites establecidos de emisiones para los vehículos gasolina y diésel<sup>3</sup>.

Desde la aparición de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, hasta su derogación por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, la evolución en el tratamiento de la calidad del aire ha sido muy significativa<sup>4</sup>. En el periodo comprendido entre las referidas Leyes, no sólo debemos aludir a diferentes Convenios internacionales<sup>5</sup>, sino, sobre todo, al conjunto de políticas y medidas que la ahora Unión Europea ha impulsado en materia de calidad del aire, además de los tratados regionales y multilaterales adoptados para alcanzar diferentes objetivos en la protección atmosférica tales como reducir la contaminación transfronteriza, proteger la capa de ozono o combatir el cambio climático<sup>6</sup>, todo ello sin olvidarnos de las diferentes directrices sobre la calidad del aire que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado para la región europea desde 1987<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Esta norma se completa con diferentes órdenes. Como, por ejemplo, la Orden de 28 de febrero de 1975 para aplicación del Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles que posteriormente fue derogada por la Orden de 9 de diciembre de 1975. Estas normas se centran esencialmente en el precinto de la bomba de inyección de combustible.

<sup>4</sup> Ha de destacarse que la norma española es previa al Convenio de Ginebra de 1979, sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, la cual se consagra como pieza base del marco legal acerca de la calidad del aire. Este Convenio ha sido desarrollado por ocho protocolos separados que profundizan en diversos aspectos clave, en concreto, Protocolo de 1984 sobre la financiación a largo plazo del Programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (Protocolo EMEP); Protocolo de 1985 sobre la reducción de las emisiones de azufre o sus flujos transfronterizos (Protocolo de Helsinki) en al menos un 30 % en comparación con los niveles de 1980; Protocolo de 1988 relativo a la lucha contra las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) o sus flujos transfronterizos (Protocolo de Sofía); Protocolo de 1991 sobre la reducción de las emisiones de COV o sus flujos transfronterizos; Protocolo de 1994 relativo a la reducción ulterior de las emisiones de azufre (Protocolo de Oslo); Protocolo de 1998 sobre metales pesados (Protocolo de Aarhus); El Protocolo de 1998 sobre contaminantes orgánicos persistentes; Protocolo de 1999 relativo a la reducción de la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (Protocolo de Gotemburgo).

<sup>5</sup> Además del ya mencionado Convenio de Ginebra, el Convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono, desarrollado a través de medidas concretas por medio del Protocolo de Montreal; el Convenio de Estocolmo de 2001 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP); o el Convenio de Minamata de 2013 sobre Mercurio.

<sup>6</sup> Referencia hecha en el preámbulo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

<sup>7</sup> En este sentido, desde 1987 la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado para la región europea diferentes directrices sobre la calidad del aire relacionadas con la salud para ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil a reducir la exposición humana a la contaminación del aire y sus efectos adversos. Acudiendo al primer documento al respecto, la Oficina Regional de la OMS para Europa (1987) alineaba estas directrices con la estrategia regional de salud para todos de la OMS, la cual establecía que, para 1995, todos los habitantes de la Región debían «estar efectivamente protegidos contra los riesgos reconocidos para la salud derivados de la contaminación del aire», para cual ya se establecía la necesidad de introducir «medidas legislativas, administrativas y técnicas eficaces para la vigilancia y control de la contaminación del aire tanto exterior como interior, con el fin de cumplir con criterios para salvaguardar la salud humana». Profundizando en el documento,

Sin duda alguna, la normativa europea es clave para entender el surgimiento de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y, en este sentido, es necesario acudir a la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente<sup>8</sup>, que posteriormente se fue completando con otras directivas, coloquialmente denominadas «directivas hijas»<sup>9</sup>. La importancia de esta Directiva estriba en la definición y establecimiento de unos objetivos de calidad del aire ambiente en la Comunidad para, se decía, «evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto», además de mantener una buena calidad del aire ambiente. De esta

---

se puede extraer que el objetivo principal de las directrices sobre calidad del aire era proporcionar una base para «proteger la salud pública de los efectos adversos de la contaminación del aire y eliminar, o reducir al mínimo, aquellos contaminantes del aire que se sabe o es probable que sea peligroso para la salud y el bienestar humanos». Con ello estas directrices proporcionaban información general y orientación a los gobiernos en la toma de decisiones de gestión de riesgos, particularmente en el establecimiento de normas, además de poder utilizar estas directrices en procesos de planificación y diversos tipos de decisiones de gestión a nivel comunitario o regional.

<sup>8</sup> Previamente a ella es verdad que podemos encontrar otras directivas como la Directiva 1980/779/CE relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión; la Directiva 1985/203/CE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno o la Directiva 1989/427/CE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se modifica la Directiva 1980/779/CE relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión.

<sup>9</sup> Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (1.ª Directiva Hija); Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente (2.ª Directiva Hija); Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente (3.ª Directiva Hija); Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente (4.ª Directiva Hija). Toda esta normativa debe completarse con diferentes Decisiones, en concreto, Decisión 97/101/CE del Consejo de 27 de enero de 1997 por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica en los Estados miembros; Decisión 2001/752/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001, que modifica los anexos de la Decisión 97/101/CE del Consejo por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica de los Estados Miembros; Decisión 2001/744/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001, por la que se modifica el anexo V de la Directiva 1999/30/CE del Consejo relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Decisión 2001/839/CE de la Comisión, de 8 de noviembre de 2001, estableciendo un cuestionario que debe utilizarse para presentar información anual sobre la evaluación de la calidad del aire ambiente de conformidad con la Directiva 1996/62/CE y la Directiva 1999/30/CE del Consejo. Derogada por DEC 2004/461/CE; Decisión 2003/37/CE de la Comisión, de 16 de enero de 2003, relativa a orientaciones para el establecimiento de un método de referencia provincial adecuado para el muestreo y análisis de PM<sub>2,5</sub> con arreglo a la Directiva 1999/30/CE; Decisión 2004/224/CE de la Comisión, de 20 de febrero de 2004, por la que se establecen las medidas para la presentación de información sobre los planes o programas previstos en la Directiva 1996/62/CE del Consejo en relación con los valores límite de determinados contaminantes del aire ambiente.

Directiva destacaban, entre otras cuestiones, las mediciones obligatorias de la calidad del aire sobre lo que la norma denominaba «aglomeración», es decir, concentración de población de más de 250.000 habitantes o ámbitos de población inferior con una densidad de habitantes por km<sup>2</sup> que justificara que los Estados miembros evaluaran y controlaran la calidad del aire ambiente. Asimismo, se introducía la obligación de que los Estados miembros tomaran las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite, así como la elaboración de planes de acción que indicaran las medidas a adoptar a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta. Precisamente se decía que dichos planes podrían prever, según los casos, medidas de control y, cuando fuera preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico.

La aparición de todas estas Directivas conllevó la necesaria adaptación de la Ley 38/1972 del ordenamiento español, de 22 de diciembre. Por ejemplo, se puede destacar el Real Decreto 1796/2003, de 26 de diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente, en donde en su artículo 7 se recogía la posibilidad de que en las zonas donde existiera riesgo de superación del umbral de alerta, las Administraciones competentes elaboraran planes de acción en los que se contemplaran medidas para reducir este riesgo o limitar su duración o gravedad, teniendo en cuenta las circunstancias específicas locales. Estos planes podían incluir medidas graduales a través de las cuales reducir o suspender las actividades entre las que se incluía la circulación de vehículos de motor, circunstancia a la que ya hemos aludido en anteriores normas<sup>10</sup>.

Esta planificación con efectos en el tráfico de las ciudades también se amplía de manera importante en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en concreto su art. 16, referido a la adopción planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. Lógicamente, cuando hablamos del binomio contaminación-tráfico, debemos situarnos en el ámbito de las ciudades, por lo que no se puede obviar la acción del ámbito local. Es por ello, que dicho precepto incluye el hecho de que las entidades locales puedan adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos

---

<sup>10</sup> De igual manera, el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono y el 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.

más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas. Este hecho todavía se fortalece más en los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, los cuales deben adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica. Debe tenerse en cuenta que no es la única medida contenida acerca de la relación entre vehículos y contaminación atmosférica ya que también se incluye una reestructuración del impuesto sobre determinados medios de transporte (disposición adicional octava) o la obligatoriedad de la etiqueta informativa de eficiencia energética referida al consumo de combustible y emisiones de CO<sup>2</sup> (disposición adicional novena)<sup>11</sup>.

La normativa medioambiental y, en especial, la relativa a la calidad del aire, vive un momento clave cuando en el ámbito de Unión Europea surge la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Esta Directiva deroga a la Directivas 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE y 2002/3/CE e incluye unos objetivos ambiciosos y eficaces para la mejora de la salud humana y la calidad ambiental hasta 2020, teniendo en cuenta las normas, directrices y los programas correspondientes a la Organización Mundial de la Salud. Así, se establecen, entre otras medidas, objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto. De nuevo, en esta Directiva aparecen referenciados los planes de acción los cuales pueden incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor. Dicha norma fue transpuesta en España mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, constituyendo un elemento muy importante en la evaluación y gestión de la calidad del aire en España.

En relación con la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, no se puede pasar por alto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-125/20) y su incidencia en la implementación de acciones al respecto en nuestro país. Su importancia estriba en el hecho de que a través de esta sentencia, el TJUE declara el incumplimiento por parte de España de la referida Direc-

---

<sup>11</sup> Hecho que el Anexo I.2 del Real Decreto 837/2002, de 2 de agosto, por el que se regula la información relativa al consumo de combustible y a las emisiones de CO<sup>2</sup> de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento financiero en territorio español, decía que su exhibición era con carácter voluntario.

tiva de calidad del aire. En concreto, el tribunal señala que no se había velado porque no se superase de forma sistemática y continuada, por una parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en el Área de Barcelona y Madrid y, desde 2010 hasta 2017 inclusive, en la zona Vallès-Baix Llobregat, el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), y, por otra parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en la zona de Madrid, el valor límite horario fijado para el NO<sub>2</sub>. Además, otro incumplimiento señalado por el TJUE era el no haberse adoptado medidas suficientes para evitar el aumento de la contaminación, en concreto se alude al art.23.1 de la citada Directiva, en relación con su anexo XV, referido a la obligación de velar por que los planes de calidad del aire establezcan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO<sub>2</sub> sea lo más breve posible, hecho que no se respetó «al no haber adoptado, desde el 11 de junio de 2010, las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de esos valores límite en las zonas Área de Barcelona, Vallès-Baix Llobregat y Madrid».

Como se ha comprobado de este breve recorrido normativo, la incidencia de las medidas acerca de la calidad del aire ha llevado un patrón común respecto a la adopción de planes de acción con la posibilidad de restricción total o parcial del tráfico rodado. No obstante, a todo este entramado generalista hay que sumar un conjunto normativo específico centrado en las emisiones a la atmósfera de los vehículos (tabla 1)<sup>12</sup>.

Tabla 1. Normativa relativa a emisiones a la atmósfera de vehículos

Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos a motor.
Directiva 88/77/CE del Consejo, de 3 de diciembre de 1987, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores diesel destinados a la propulsión de vehículos.

<sup>12</sup> Ciñéndonos a las regulaciones más recientes, por ejemplo el Reglamento 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, toma como una de las bases el programa «Aire puro para Europa» (CAFE, Clean Air for Europe) lanzado en marzo de 2001 por la Comisión y completado con una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica en una Comunicación de 21 de septiembre de 2005 en la que se hacía énfasis en la reducción de las emisiones del sector del transporte.

<p>Directiva 97/20/CE de la Comisión, de 18 de abril de 1997, que adapta al progreso técnico la Directiva 72/306/CEE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre medidas que deben adoptarse contra las emisiones contaminantes procedentes de los motores diésel destinados a la propulsión de vehículos.</p>
<p>Directiva 97/68/CE, del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles NO de carretera.</p>
<p>Directiva 2001/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo, sobre medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor.</p>
<p>Directiva 2001/27/CE de la Comisión, de 10 de abril de 2001, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 88/77/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos y la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos.</p>
<p>Directiva 2006/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo.</p>
<p>Reglamento 49 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) - Disposiciones uniformes sobre la homologación de motores de encendido por compresión y motores de gas natural (GN), así como de motores de encendido por chispa alimentados con gas licuado de petróleo (GLP) y de vehículos equipados con motores de GN y encendido por compresión y motores de encendido por chispa alimentados por GLP, por lo que respecta a las emisiones contaminantes de los motores.</p>
<p>Reglamento 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y mantenimiento de vehículos.</p>

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, no hay que obviar cómo enfocan las bases actuales de la política medioambiental europea esta problemática. Así,

el Pacto Verde europeo<sup>13</sup> introduce algunos aspectos interesantes en este ámbito de análisis como la necesidad de intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte, el apoyo en el despliegue de puntos públicos de recarga o la proposición de normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión, fijando como objetivo una trayectoria clara hacia una movilidad de cero emisiones a partir de 2025. Estas previsiones han de completarse con otra de las piezas básicas de la UE en materia medioambiental como es el Objetivo 55<sup>14</sup>. En este sentido, se fija la reducción del 90 % de las emisiones del transporte hasta 2050 para alcanzar la neutralidad climática, insistiendo de nuevo en la revisión de las normas de emisión de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas nuevos. A estos dos documentos se suma un tercero que es la denominada Ley europea del clima en la que, por ejemplo, se apuesta por el desarrollo de sistemas de movilidad y transporte sostenibles e inteligentes<sup>15</sup>.

De todos modos, estas previsiones aludidas anteriormente se entrelazan con el hecho de que la Comisión adoptara el 9 de diciembre de 2020 una Comunicación titulada «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro». La importancia de esta estrategia estriba en la introducción de una hoja de ruta para un futuro sostenible e inteligente para el transporte europeo, con un plan de acción para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050, tal y como establecía el Objetivo 55.

## 2. LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Lucha contra el cambio climático, transición energética o neutralidad climática son algunas de las piezas clave sobre las que pivota la Ley 7/2021, de 20 de mayo, todo ello en un contexto normativo

---

<sup>13</sup> Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final.

<sup>14</sup> Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM/2021/550 final.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)

internacional encabezado por el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático y seguido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a lo que hay que sumar el conjunto regulatorio de la Unión Europea como la Comunicación de la Unión Europea relativa al Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019, el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima o los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050. Tal es así que la Ley fija en su art. 1 un objetivo y es el asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, además de facilitar «la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades».

Dentro de las medidas contenidas en la Ley, conviene aludir, en el tema que nos ocupa, al título IV en donde se aborda las cuestiones relativas a la movilidad sin emisiones y transporte. La primera medida relevante se asocia a que las diferentes Administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, adopten medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sup>2</sup>, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria. Este proceso de descarbonización se une a otra medida que supone la base sobre la que se asienta la regulación de las zonas de bajas emisiones y es la previsión contenida en la Ley de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible coherentes con los planes de calidad del aire, introduciendo medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Además, en la Ley se ofrece la posibilidad a las Comunidades Autónomas insulares a instar al Estado a establecer medidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones de la circulación de turismos y furgonetas en su ámbito territorial, todo ello se dice por su vulnerabilidad frente al cambio climático. Los planes de movilidad antes aludidos deben recoger toda una serie de elementos como las ya referidas ZBE; medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en

bicicleta u otros medios de transporte activo o el impulso de la electrificación en el transporte<sup>16</sup>. Sobre este último aspecto se fortalece la existencia de infraestructura de recarga eléctrica suficiente, al introducir obligaciones de instalación de infraestructuras de recarga eléctrica en las estaciones de servicio dependiendo de las ventas anuales de gasolina y gasóleo que tengan (en concreto cuando las ventas anuales de gasolina y gasóleo superen los 5 millones de litros) o la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes. De todas las anteriores medidas sólo nos detendremos en explicar las líneas generales de las denominadas zonas de bajas emisiones en consonancia con su regulación a través del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

### **3. REAL DECRETO 1052/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y LA ACTUACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL**

En el contexto de las acciones políticas emprendidas contra el cambio climático y la protección del medio ambiente y la salud humana, los núcleos urbanos no pueden pasar desapercibidos. La apuesta por unas ciudades cada vez más sostenibles pasa por la implementación de diversas medidas encaminadas muchas de ellas a un aspecto esencial como es la mejora de la calidad del aire. Anteriormente se ha analizado el importante bloque normativo existente al respecto, pero trasladado en específico al ámbito urbano conviene asimismo detenerse en dar unas notas clave del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, en el cual se une la problemática de la

---

<sup>16</sup> En concreto las medidas recogidas en el art. 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo son: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023. b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas. c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal. d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano. e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga. f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida. g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles. h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire. i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales.

calidad del aire con unos de los focos principales de contaminación como es el binomio sector de la movilidad-transporte.

Esta norma, lógicamente hay que conectarla con los fundamentos de la movilidad sostenible en el ámbito del cambio climático y la transición energética. Cabe recordar que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su artículo 14.3 de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran antes de 2023 los denominados «planes de movilidad urbana sostenible» con un conjunto de medidas de mitigación, entre las cuales se encuentra el establecimiento de zonas de bajas emisiones con el objetivo de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. Ahora bien, ¿qué son las zonas de bajas emisiones? Las ZBE, siglas para denominarlas coloquialmente, son definidas en el referido artículo (*in fine*) como «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente».

Acerca de los objetivos perseguidos a través de la creación de las ZBE, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, fija dos ejes fundamentales como son, por un lado, la mejora de la calidad del aire y, por otro, la mitigación del cambio climático. A su vez, surgen un conjunto de medidas vinculadas a estos objetivos como son el impulso de una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro; el fomento de la movilidad activa y la recuperación del espacio público o la promoción de la mejora de la seguridad vial y la pacificación del tráfico<sup>17</sup>. Con base en estos objetivos y medidas se articulan diversos preceptos que profundizan en estos aspectos como son los relativos a la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental o los requerimientos de las

<sup>17</sup> Resulta interesante el estudio de LEBRUSAN MURILLO, I. Y TOUTOUH EL ALAMIN, J. (2022) acerca de la valoración del impacto de las ZBE. En el caso concreto, los autores valoran las consecuencias medioambientales de la implantación de Madrid Centro. En este mismo sentido, otro estudio es el de TARRIÑO ORTIZ, J.; SORIA-LARA, J. A.; GÓMEZ SÁNCHEZ, J.; VASSALLO MAGRO, J. M (2021) en donde los resultados corroboran la influencia de Madrid Central en el cambio de modo, concluyéndose que los aspectos sociodemográficos, las percepciones sobre dichas áreas y los hábitos de movilidad son clave para explicar la probabilidad de dejar el vehículo privado.

ZBE en materia de calidad del aire, cambio climático, impulso del cambio modal, eficiencia energética o ruido.

El ámbito local es el foco sobre el que se van a desarrollar las ZBE. Tal es así que su regulación y delimitación recae en las entidades locales a través de su normativa municipal. Acerca de su delimitación y regulación, acabamos de indicar que el ámbito municipal es el encargado de dicha labor, utilizando la figura de la ordenanza con la cual regular las mismas en el correspondiente municipio. La base normativa que entra en juego en la elaboración de dichas ordenanzas, en sus diferentes denominaciones (véase, como ejemplos, Ordenanza de zona de bajas emisiones u Ordenanza de movilidad sostenible de la ciudad) es muy variada dada la índole de diferentes cuestiones a regular. En este sentido, dejando a un lado toda la normativa ambiental anteriormente referenciada, el surgimiento de estas Ordenanzas se basa fundamentalmente en las competencias locales en materia de tráfico, estacionamientos de vehículos y movilidad, así como de transporte colectivo urbano. A ello se sumaría otra función referenciada en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, como es la relativa al medio ambiente urbano. Sin duda, un elemento fundamental es la competencia municipal en materia de tráfico, circulación y estacionamiento de vehículos, en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. A este precepto debe añadirse otros fundamentales en este ámbito. En concreto del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, puede extraerse el otorgamiento a los municipios de la competencia de restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas de su competencia por motivos medioambientales (art. 7), así como el acordar por los mismos motivos la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía con carácter general o para determinados vehículos o el cierre de determinadas vías (art. 18). Por su parte, no hay que obviar la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en donde su artículo 53 recoge las funciones de los Cuerpos de Policía Local, entre las cuales se encuentran las pertenecientes a la ordenación del tráfico, al cumplimiento de las ordenanzas o a la circulación en las vías del casco urbano.

A todos estos preceptos, hay que sumar otros con contenido medioambiental y de salud pública que también forman parte de la base normativa de estas ordenanzas. Teniendo presente la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y, lógicamente, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciem-

bre, no hay que obviar el marco constitucional en estas materias. En este sentido, el art. 45.1 de la Constitución española reconoce que todo el mundo tiene el derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y el artículo 45.2 de la CE, establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. A lo anterior se añade lo dispuesto en el art. 43.1 de la CE en donde se reconoce el derecho a la protección de la salud. A este respecto, conviene atender también al art. 27.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, en donde se dispone que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben proteger la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a efectos de desplegar los servicios y las actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población.

### 3.1. ARTICULACIÓN DE LAS ZBE

Habiéndose delimitado el trasfondo normativo de las ZBE, es momento ahora de analizar cómo se articulan las mismas. En este sentido, su desarrollo va unido a la elaboración de un proyecto, cuyo contenido mínimo se recoge en el anexo I del Real Decreto y se completa con la existencia de una serie indicadores de monitorización y seguimiento (anexo II). Como punto de partida, para el diseño de las ZBE, la norma marca una serie de líneas maestras. En concreto, estipula que su delimitación debe considerar el origen y destino de los desplazamientos sobre los que se ha considerado necesario intervenir, tratando de evitar una mayor concentración de los vehículos en las áreas adyacentes a las ZBE, de manera que, en ningún caso, se deteriore la calidad del aire o la calidad acústica de aquéllas. Teniendo en cuenta estos aspectos, no se establece una superficie mínima y máxima, sino que simplemente se señala que debe ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos, señalándose incluso la posibilidad de diseñar varias ZBE en ciudades de mayor tamaño, así como en los territorios insulares. Además, el Real Decreto recoge el que pueda establecerse dentro de las ZBE, las denominadas zonas de especial sensibilidad, las cuales están destinadas a proteger a los sectores más vulnerables de la población, incluida la población infantil, de los impactos sobre la salud derivados de la circulación de vehículos motorizados por

sus intermediaciones. Estas zonas destacan por el hecho de que incluyen requisitos y medidas de reducción de emisiones más exigentes que los que se establezcan en la zona principal.

### 3.2. ZBE Y VEHÍCULOS

Como ya he señalado anteriormente, un elemento fundamental de las ZBE es la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos. En este sentido, estas restricciones hay que ponerlas en consonancia con los objetivos y la finalidad de las ZBE y que la propia norma matiza (art. 5) al destacar la apuesta por impulsar «el cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público» y que incluso se extiende al transporte urbano de mercancías a través de potenciar «los vehículos cero emisiones, la «ciclogística» y las soluciones de optimización ambiental de los repartos». Ahora bien, ¿Qué vehículos se ven afectados? A este respecto, estas restricciones o prohibiciones afectan a aquellos vehículos más contaminantes, priorizando el acceso de los vehículos cero emisiones. Para ello, hay que remitirse al anexo II.e del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en donde se recoge la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante al dividirlos en 5 categorías, en concreto, vehículos 0 emisiones; vehículos ECO; vehículos C; vehículos B; vehículos A (sin distintivo)<sup>18</sup>; cuyos distinti-

<sup>18</sup> En este sentido, los requisitos para cada una de las categorías de los vehículos los podemos encontrar en el anexo II, letra E del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, tras la modificación hecha por la Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos. En concreto, Categoría 0: Vehículos L, M1, N1, M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos eléctricos de batería (BEV), vehículo eléctrico de autonomía extendida (REEV), vehículo de hidrógeno (HICEV), vehículo eléctrico híbrido enchufable (PHEV) con una autonomía mínima de 40 kilómetros (ciclo NEDC) o vehículos de pila de combustible. Categoría ECO: Vehículos M1 y N1, clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC), vehículos híbridos no enchufables (HEV), vehículos propulsados por gas natural, vehículos propulsados por gas natural comprimido (GNC), o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como híbridos enchufables con autonomía <40km, híbridos no enchufables (HEV), propulsados por gas natural comprimido (GNC), gas natural licuado (GNL) o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C. Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC) y vehículos híbridos no enchufables (HEV). Categoría C: Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 4/IV, 5/V o 6/VI o diésel Euro 6/VI. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro VI/6 o diésel Euro VI/6. Vehículos L. Categoría B: Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 3/III o diésel Euro 4/IV o 5/V. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro IV/4 o V/5 o

tos ambientales encontramos en el anexo XI (v-25). No cabe duda de que los vehículos más problemáticos son aquellos más contaminantes, en concreto los que tienen la categoría de vehículo A por no cumplir las condiciones o requisitos para la obtención de la clasificación 0 emisiones, ECO, C o B de conformidad con la clasificación del Real Decreto<sup>19</sup>.

Fuera de esta clasificación medioambiental de los vehículos, es verdad que las situaciones de los vehículos son variadas ya sea por destinarse a algún servicio público o pertenecer, por ejemplo, a algún residente de dentro de la ZBE. En este sentido, las ordenanzas van articulando diferentes medidas que atienden a estas circunstancias para articular el libre acceso en la ZBE, incluyendo exenciones generales. En concreto, se pueden establecer dos bloques de situaciones. El primer bloque estaría conformado por aquellos vehículos que pueden acceder y circular por las calles del interior del perímetro de las ZBE y estacionar en superficie en sus vías públicas. El segundo grupo lo conformaría por aquellos vehículos que están autorizados temporalmente para acceder, circular y estacionar en las ZBE, siempre que estén inscritos en el Registro municipal de vehículos autorizados en las ZBE.

El primer bloque se puede asociar con las llamadas exenciones generales. En este bloque entran de lleno los vehículos 0 emisiones y ECO al igual que los ciclos, bicicletas y los vehículos de movilidad personal. Con ello, éstos tienen acceso, circulación y estacionamiento sin necesidad de autorización municipal registral. No obstante, dentro de esta categoría se pueden incluir más tipos de vehículos. En este sentido, esta clasificación se suele hacer atendiendo al diagnóstico realizado y a las necesidades específicas de la ciudad de que se trate por lo que puede variar entre municipios. Aparte de los ya señalados, dentro de las exenciones o sin necesidad de autorización municipal registral muchos Ayuntamientos optan por ampliar a vehículos con etiqueta C y B; vehículos históricos; vehículos de personas residentes dentro de la ZBE; vehículos de emergencias y servicios esenciales, vehículos de auto TAXI; vehículos de transporte público colectivo o vehículos que transporten a personas con movilidad reducida, entre otros (tabla 1). Inclu-

---

diésel Euro IV/4 o V/5. Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 2. Categoría A: Todo vehículo a motor que por su clasificación en el Registro de Vehículos no cumple las condiciones o requisitos para la obtención de la clasificación 0 emisiones, ECO, C o B.»

<sup>19</sup> Como señala FUENTES I GASÓ (2024) conviene acudir a la a STJUE 13 de enero de 2022 (C 177/19 P a C 179/19 P) que centra la problemática en este etiquetado y que se desprende del argumento esgrimido por el autor que se elimina la posibilidad de que las ordenanzas entren a tratar discrecionalmente estos criterios técnicos, debiéndose seguir el etiquetado ambiental propuesto por la DGT.

so en el caso del Ayuntamiento de Valladolid<sup>20</sup> se atiende a los ingresos del propietario del vehículo al incluir dentro de las exenciones «los vehículos de personas con ingresos anuales inferiores a 1.3 veces el IPREM anual, incrementados en el caso de unidad familiar o de convivencia, en un porcentaje por cada miembro adicional (20% por el primer miembro adicional, 10% por el segundo y 5% por el tercero y siguientes), hasta el límite máximo del 2,1 del IPREM anual, por unidad familiar), incluyendo sólo un vehículo por cada unidad familiar»<sup>21</sup>. Este supuesto rompe por completo la asociación entre acceso y criterio medioambiental y se une a otros como es el caso de los vehículos históricos, caso curioso más cuando por años no cumplen los criterios de emisiones y por ende no dejan de ser vehículo muy contaminantes, o los destinados a servicios públicos, que no necesariamente se tratan en muchos casos de vehículos que ocupan una posición óptima dentro de la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante anteriormente enumerada<sup>22</sup>.

Hemos indicado que las Ordenanzas también incluyen otra categoría en la cual se autoriza temporalmente a los vehículos para acceder, circular y estacionar en las ZBE. Estas autorizaciones tienen una limitación temporal hasta una fecha, pudiendo la autorización tener efectos continuados o discontinuos, referidos en meses, días y horas. Dentro de este bloque se pueden incluir diversas situaciones como el acceso temporal a la ZBE para diferentes actividades, como, por ejemplo, el acceso a talleres ubicados, a los aparcamientos públicos en el interior de la ZBE o a los aparcamientos privados para la clientela alojada en los establecimientos de alojamiento turístico, además de supuestos como el acceso a los hospitales, citas médicas y clínicas veterinarias existentes en la ZBE. Pero los casos se pueden extender a supuestos que hemos incluido en el de exenciones para aplicar sobre ellos un periodo temporal. Con ello, por ejemplo, la ordenanza tipo de la FEMP (2023), únicamente incluye como exenciones los ciclos, bicicletas y los vehículos de movilidad personal, además de los vehículos con distintivo ambiental sin especificar cuáles. El resto de las situacio-

---

<sup>20</sup> Aprobada inicialmente por el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2023. Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid de 5 de enero de 2024 (núm. 2024/4).

<sup>21</sup> Este hecho ha sido tratado por la jurisprudencia, tal y como se analizará en el apartado jurisprudencial para el caso de la ciudad de Barcelona.

<sup>22</sup> Luego, como en el caso del Ayuntamiento de Valladolid, se tienen también en cuenta los vehículos que no hayan sido objeto de clasificación por su potencial contaminante, como pudieran ser los vehículos con matrículas especiales del Estado (ET, EA, PME, etc.), con matrículas del régimen diplomático (CD, CC o OI), con matrículas históricas o matrículas extranjeras, siempre que acrediten que cumplen los requisitos tecnológicos y de emisiones equivalentes a los distintivos ambientales que amparan el acceso a la ZBE.

nes las desplaza a la categoría de vehículos que precisan de autorización municipal registral limitada de acceso, circulación y estacionamiento y con ello se obliga a que por ejemplo, los vehículos de los servicios públicos esenciales o los vehículos de las Administraciones Públicas estén declarados registralmente en el registro municipal de vehículos autorizados. De todos modos, las ordenanzas suelen regular el procedimiento para la tramitación y concesión de las correspondientes exenciones y accesos temporales. En este sentido, juega un papel muy importante como punto de partida el denominado registro municipal de vehículos autorizados a través de cual se lleva, como dice su denominación, un registro de aquellos vehículos que, por su potencial contaminante, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente y sus futuras actualizaciones, quedan autorizados temporalmente a acceder, circular y estacionar en la ZBE. Con ello, las personas titulares de vehículos del apartado anterior que deseen beneficiarse de las autorizaciones temporales de acceso, circulación y estacionamiento, deben solicitar la inscripción de los vehículos en el registro municipal de vehículos autorizados en las ZBE.

Tabla 2. Acceso a la ZBE de vehículos, Exenciones

<p>Exenciones generales/Vehículos que precisan de autorización municipal registral limitada de acceso, circulación y estacionamiento (según los casos)</p>	<p>Los vehículos con clasificación ambiental B, C, ECO o 0; vehículos históricos; vehículos a motor de residentes empadronados en alguna vía dentro del perímetro de la ZBE en régimen de propiedad, usufructo, «renting», «leasing», arrendamiento, retribución en especie o como vehículo de sustitución; vehículos dedicados al transporte de personas con movilidad reducida (VPMR); los vehículos que indiquen los propietarios de plazas de garajes particulares situadas en el interior de la ZBE, o las personas que tengan arrendadas las mismas mediante contrato de arrendamiento; los vehículos de los servicios públicos esenciales; vehículos del Ayuntamiento o sus contratistas que presten servicios públicos básicos como limpieza viaria, recogida de residuos, mantenimiento y conservación de vías públicas, zonas verdes, instalaciones, patrimonio municipal y otros servicios municipales en gestión; los vehículos industriales debidamente rotulados e identificados de las empresas, y sus contratistas, que presten servicios de urgencias en la vía pública sobre suministro de agua, gas, electricidad o telecomunicaciones, para actuar dentro de la ZBE; vehículos de transporte público colectivo de viajeros regular de uso general o que presten servicio de transporte escolar y los autobuses o microbuses que den servicio discrecional a los establecimientos o instituciones cuya local de actividad se encuentre localizada dentro de la ZBE; vehículos autotaxi y vehículos turismo de arrendamiento con conductor (VTC), para recoger o dejar viajeros dentro de la ZBE; escuela de conductores; los vehículos que accedan a los talleres de reparación de vehículos ubicados en la ZBE; grúas de rescate de vehículos y vehículos - taller y auxilio en carretera para atender servicios dentro de la ZBE; vehículos de mudanzas, servicios funerarios y vehículos destinados al transporte de fondos y gestión del efectivo, para atender servicios dentro de la ZBE; acceso a los aparcamientos privados para la clientela alojada en los establecimientos de alojamiento turístico.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

### 3.3 PROBLEMÁTICA ACERCA DEL ACCESO VIDEOVIGILADO

Por lo que respecta al acceso a las ZBE, en una apuesta por las denominadas Smart cities en un contexto tecnológico, los Ayuntamientos optan en sus ordenanzas por realizar el control de acceso a las ZBE mediante un sistemas automatizados y plataformas tecnológicas. La captación de imágenes por cámaras con lector de matrícula se presenta como la opción más común, hecho que entra de lleno en la problemática relativa a la videovigilancia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las ciudades. En este sentido, mucho se ha debatido acerca videovigilancia realizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las ciudades a través de la instalación de cámaras de seguridad o videocámaras en la vía pública como consecuencia de la posible limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el enfrentamiento entre la protección de la seguridad ciudadana y la restricción o control de la libertad de movimientos.

De todos modos, se debe partir del hecho de que la instalación de videovigilancia en las ciudades es competencia exclusiva de la autoridad gubernativa y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en virtud de lo previsto en el art. 22 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, hecho que hay que enlazar con la autoridad encargada de la regulación del tráfico de conformidad con el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor. A ello hay sumar la remisión a la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos de donde se extrae la posibilidad de la instalación de videocámaras fijas como técnica de seguridad por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, pero siguiendo los criterios marcados en su artículo 4 entre los que se encuentra la de asegurar la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. No obstante, la utilización de estas cámaras parte de un elemento fundamental que es la aplicación del principio de proporcionalidad recogido en su art. 6 sobre el que se proyecta una doble versión, en concreto de idoneidad y de intervención mínima. Así, la utilización de estas cámaras sólo se dará cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, a lo que se suma la intervención mínima, por la que se exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utiliza-

ción de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas. Con todo ello, el hecho de la instalación de estas cámaras no debe pasar desapercibida para los ciudadanos, de ahí que los dispositivos de captación deban estar indicados y señalizados, publicándose la lista de estos, tal y como se señala en la ordenanza modelo de la FEMP (2023).

Precisamente sobre este aspecto hay un aspecto fundamental a considerar y es que la captación de imágenes debe realizarse con sujeción a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). De esta norma se extraen importantes principios a tener en cuenta como el principio de responsabilidad proactiva por el que se obliga a responsables y a encargados del tratamiento a cumplir con los principios relativos al tratamiento de datos personales y a demostrarlo (art. 5.2); además de los principios de integridad y confidencialidad, por el cual los responsables del tratamiento están obligados a tratar los datos personales de manera que garanticen una seguridad adecuada de dichos datos, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas. En resumen, la obtención de datos por estas cámaras deberá garantizar el cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, sin perjuicio de los controles por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

### 3.4 ESTACIONAMIENTO, DISTRIBUCIÓN URBANA DE MERCANCÍAS Y ZONAS DE CARGA Y DESCARGA EN LAS ZBE

En lo que respecta al estacionamiento, las ordenanzas establecen una segmentación entre zonas de estacionamiento para los residentes y zonas de estacionamiento regulado para vehículos de no residentes autorizados a estacionar dentro de la ZBE, pudiéndose fijar un tiempo máximo de permanencia que podrá ser diferente para residentes y no residentes. Es interesante comentar la posibilidad de que los Ayuntamientos, en su regulación tarifaria, puedan modular el precio/hora de estacionamiento en función del distintivo ambiental del vehículo, aplicando un menor coste para los de

cero emisiones. Por otra parte, se atiende a la circulación y estacionamiento dentro de la ZBE de vehículos contaminantes de residentes, que por esta última situación pueden acceder a la ZBE. En estos casos, se opta porque sólo puedan estacionar en el área de estacionamiento de la ZBE que corresponda a su residencia, no pudiendo estacionar en las restantes áreas de estacionamiento de esa ZBE. La idea, acogiendo la redacción de la FEMP (2023), es que «todos los vehículos contaminantes, contaminan con independencia de la residencia de su propietario. Los residentes tienen derecho a disponer de su vehículo contaminante para salir y entrar de la ZBE, pero no para transitar por la ZBE».

Por otra parte, dentro de la ZBE se establecen plazas de aparcamiento para determinados colectivos, modos de transporte prioritarios (véase, ciclos, bicicletas, vehículos de movilidad personal y vehículos eléctricos) y áreas de carga y descarga. Respecto a estas últimas, la distribución urbana de mercancías (DUM) conlleva a que se puedan establecer zonas reservadas para área y descarga que deberán estar delimitadas de forma permanente o por periodos de días o horarios, mediante el empleo de la señalización fija establecida al efecto y que podrá vincularse el control de la reserva de espacio para estas operaciones a la obtención de un tique electrónico o utilización de sistemas tecnológicos, que permita conocer el tiempo de uso de cada reserva y controlar el cumplimiento de los tiempos máximos de estacionamiento en las zonas limitadas.

### 3.5 RÉGIMEN SANCIONADOR

Otro aspecto importante de las Ordenanzas reguladoras de las ZBE es la vinculación con el régimen sancionador. En este sentido, se debe acoger el título V (régimen sancionador) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en concreto su art. 76.z.3 que establece como infracción grave «No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones». Con ello, en las ordenanzas se incluye la consideración de infracción grave el no respetar las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento establecidas en las ZBE, ya sea por incumplir la prohibición de circular o estacionar dentro de la ZBE por parte de los vehículos no contemplados en la Ordenanza o que, estándolo, carezcan de la autorización necesaria; o por el estacionamiento de los vehículos de los residentes en la ZBE que no estén incluidos en la Ordenanza

o que, estándolo, no cuente con la autorización necesaria, cuando estacionen en un área de estacionamiento que no les corresponda. Por lo que respecta a la cuantía de la sanción, el art. 80 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre establece que las infracciones graves serán sancionadas con multa de 200 euros. Esta es esta cuantía que recogen las diferentes Ordenanzas, añadiéndose la posibilidad que se las sanciones se puedan incrementar en un 30 %, en caso de reincidencia de la persona responsable, es decir, cuando se ha cometido, en el plazo de un año, más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme (véase art. 81 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

#### 4. **PROBLEMÁTICA JURISPRUDENCIAL DE LAS ZBE: LOS CASOS DE MADRID Y BARCELONA**

A pesar de su corto recorrido, los tribunales ya se han pronunciado acerca de la incidencia de las ZBE. En concreto, podemos remitirnos a los casos de Madrid y Barcelona. Respecto a la Ciudad de Madrid, la problemática viene con la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible el 5 de octubre de 2018<sup>23</sup> y el Acuerdo de 29 de octubre de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones «Madrid Central»<sup>24</sup>. A continuación, se darán algunas ideas clave acerca de diferentes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en el que se profundiza acerca de la nulidad de ambas disposiciones. En concreto es interesante el análisis de las sentencias 445/2020; 446/2020; 447/2020, de 27 julio del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)<sup>25</sup> confirmadas a su vez por el Tribunal Supremo mediante autos de 14 octubre 2021; 29 abril 2021 y 14 octubre 2021, respectivamente, por los cuales se inadmite a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Ecologistas en Acción Madrid contra las referidas sentencias<sup>26</sup>.

Estas sentencias parten de la impugnación de la Comunidad de Madrid, el Grupo Parlamentario Popular del Consistorio y la mer-

<sup>23</sup> Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018 (BOCM de 23 de octubre de 2018)

<sup>24</sup> BOAM el 30 de Octubre de 2018.

<sup>25</sup> RJCA 2020\1475; RJCA 2020\1339; RJCA 2020\1317.

<sup>26</sup> JUR 2021\329656; JUR 2021\144047; JUR 2021\329632.

cantil DVUELTA<sup>27</sup> del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprobaba la Ordenanza de Movilidad Sostenible. Entre los aspectos controvertidos se encuentra la omisión del trámite de información pública y la insuficiencia o déficit de la memoria económica. En cuanto al primer aspecto, la Comunidad de Madrid en su escrito de demanda defendía que en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza se había omitido el trámite de información pública. Se parte de la circunstancia de que el 13 de febrero de 2017 fue publicado el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 9 de febrero de ese año por el que se aprobaba someter a consulta pública previa la elaboración de una nueva Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, elaborándose un primer borrador en el que no se establecía la regulación y delimitación del área denominada «Madrid Central»<sup>28</sup>, definiéndose un Área de Acceso Restringido (AAR). A este respecto, el TSJ valora estas modificaciones señalando que «de simples normas generales reguladoras del concepto, objetivos, requisitos y criterios generales de acceso y funcionamiento» en unas Áreas inicialmente denominadas de «Acceso Restringido», que habían de ser especificadas en ulterior acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, no es ya solo que se introdujera una distinción en el texto definitivo de dos tipos de Áreas de ordenación permanente en función de la finalidad de esa especial ordenación, «sino que pasa a incorporarse al texto definitivo la ordenación pormenorizada de una de esas ZBE (Madrid Central), con inclusión de su delimitación, criterios específicos de acceso y funcionamiento, formas de control de accesos, etc. (artículo 23) y el establecimiento de un AAR (Colonia Marconi) respecto a la que se introdu-

<sup>27</sup> Reconocida su legitimación por parte del Tribunal por tratarse de una entidad que «lleva a cabo una intensa actividad en el ámbito jurisdiccional, recurriendo la imposición de sanciones administrativas», siendo que la Ordenanza anulada tiene una clara incidencia de la actuación sancionadora del Ayuntamiento de Madrid.

<sup>28</sup> Ello debe completarse con la explicación dada en el fundamento jurídico segundo de la STSJ de Madrid 445/2020, de 27 julio: «Ciertamente, como expone la Comunidad de Madrid y es público y notorio, la Ordenanza aquí impugnada ha pasado a ser conocida por los ciudadanos en base, particularmente, a la regulación que en la misma se contiene de las denominadas «Zonas de Bajas Emisiones» (en lo sucesivo ZBE) -definidas en el artículo 21 de la Ordenanza como «(...) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico «- y, en especial, por la creación de un área central en la que se imponen ciertas restricciones que buscan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, hasta el punto que ha llegado a denominarse la Ordenanza aludida «Madrid Central» que no es, en realidad, sino la denominación de una de las Zonas de Bajas Emisiones delimitada por las vías que se indican en el artículo 23.2 de la Ordenanza en cuyo interior se impone una norma general prohibitiva del acceso de vehículos (exclusivamente con la finalidad de atravesar la ZBE en cuestión) con las excepciones que la propia norma contempla».

cen, igualmente, previsiones concernientes al ámbito geográfico o espacial y condiciones de acceso y circulación de vehículos (artículo 25)». Esta situación fue durante criticada por el Tribunal, al señalarse la privación de la posibilidad de formular alegaciones a los ciudadanos más directamente afectados por esa nueva ordenación en el trámite de información pública<sup>29</sup>. Esto conllevaría a que el TSJ declarara nulos los arts. 21 a 25 de la Ordenanza.

Otro de los aspectos controvertidos tratados fue la impugnación del Grupo Popular del Ayuntamiento que planteó la nulidad de la Ordenanza por la insuficiencia o déficit de la memoria económica, en concreto «por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad»<sup>30</sup>. Ello se sostenía en que la entrada en vigor de la Ordenanza de Movilidad Sostenible suponía «un importante esfuerzo económico para el Ayuntamiento de Madrid, con indudable repercusión presupuestaria en el presente y futuro ejercicios», dado que las medidas incluidas en la Ordenanza requerían la implantación de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones. A este respecto, el TSJ fue muy claro al pronunciarse en el sentido de que se advierte que no se elaboró una memoria económica adecuada, en concreto, en palabras del Tribunal, «la memoria elaborada por el Ayuntamiento no contiene ni la más mínima referencia al coste económico que para las arcas municipales pueda ocasionar la puesta en marcha e implantación de la Zona Madrid-Central»<sup>31</sup>, conllevando por ello una infracción de 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas (fundamento jurídico noveno). Con ello, se advierte la necesidad de incorporación de una memoria económica al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias. En el presente caso no se reconoció obligación económica alguna, ni contenía referencia al coste económico que suponía para las arcas municipales la puesta en marcha de «Madrid Central»<sup>32</sup>. Como señala BLASCO HEDO (2020), el problema que deriva de la insuficiencia de memoria económica o del reflejo de la ausencia de coste económico es que «no se puede calcular de antemano el impacto aproximado que

<sup>29</sup> Véase Sentencia núm. 445/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid.

<sup>30</sup> Vid. Sentencia núm. 446/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid (RJCA\2020\1339).

<sup>31</sup> Fundamento jurídico noveno de la Sentencia núm. 446/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid.

<sup>32</sup> Véase un análisis en profundidad de la problemática en BLASCO HEDO (2020).

en un futuro puede ocasionar la medida adoptada en el presupuesto municipal, por lo que su implantación real podría quedar en entredicho, aunque su finalidad ambiental fuera positiva».

Para el caso de Barcelona, resulta muy interesante analizar los pronunciamientos de 21 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sección quinta), en concreto seis sentencias<sup>33</sup>, a raíz de los recursos presentados por diferentes asociaciones contra la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y minorar la calidad del aire, aprobada por el pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2019, norma a través de la cual se aprobaba la Zona de Bajas Emisiones (ZBE)<sup>34</sup>. Los motivos de la impugnación eran numerosos acorde con el gran número de recurrentes, si bien los resumía el Tribunal de la siguiente manera «en todos los recursos se ha cuestionado el proceso de elaboración de la norma municipal, la falta de motivación y de justificación de la proporcionalidad de las medidas limitativas adoptadas», es por ello que se sigue un análisis sistemático de cinco puntos como eran: 1) competencia municipal y derechos afectados por la Ordenanza; 2) ámbito del control judicial y aspectos formales de la tramitación de la Ordenanza; 3) restricciones establecidas por la Ordenanza impugnada: alcance objetivo, subjetivo y temporal; 4) ámbito de aplicación: delimitación territorial de la ZBE; 5) impacto presupuestario, económico y social de la Ordenanza.

<sup>33</sup> En concreto, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª núm. 967/2022 (recurso núm. 43/2020); núm. 968/2022 (recurso núm. 58/2020); núm. 969/2022 (recurso núm. 59/2020); núm. 970/2022 (recurso núm. 60/2020); núm. 971/2022 (recurso núm. 61/2020); y núm. 972/2022 (recurso núm. 62/2020). Cabe destacar la existencia en estas sentencias de dos votos particulares, el primero, como señala Casado Casado (2024) centrado en la zonificación y algunos extremos que se derivan de ella y a algunos aspectos en relación con la motivación de la Ordenanza; y el segundo en el que se discrepa con algunos aspectos de la sentencia al afirmar, por ejemplo, que «la Ordenanza responde a una causa suficiente», aunque coincide en que la justificación de la ordenanza era significativamente mejorable en muchos aspectos concretos; pero sobre todo matiza su voto particular indicando lo siguiente: «Entiendo que la sentencia de la mayoría puede ser interpretada como una descalificación que vaya más allá de la ausencia de motivación y que ello comprometa la posibilidad futura de que el Ayuntamiento de Barcelona pueda mantener el mismo perfil de Ordenanza si así lo exigiera la situación. Entiendo que no debe ser así y este es un motivo esencial para este voto particular.

<sup>34</sup> En concreto, los recursos fueron presentados por la Asociación Plataforma de afectado por las restricciones circulatorias; Associació de Famílies nombroses de Catalunya; Gremi provincial de Tallers de reparació i manteniment de automòbils de Barcelona; Gremi de Transport i Maquinaria de la construcció de Catalunya, Associació general d'Autònoms-Pimes transportistes de Catalunya; Federació catalana de Transporte de Barcelona («transcalit»), Asociación de Transportistas agrupados Condal (Astac Condal) y Transprime spanish shippers council; Federació empresarial catalana d'Autotransport de Viatgers (FECAV); Associació d'Empresaris de Transport Discrecional de Catalunya (AUDICA).

Analizando todos ellos, el Tribunal resolvió anular la Ordenanza Municipal por entender que presentaba deficiencias en su elaboración, falta de informes determinantes, por ser excesivo en el ámbito geográfico de aplicación y en el tipo de vehículos excluidos o no prever medidas alternativas y menos gravosas a la prohibición de acceso y de circulación de los vehículos más contaminantes. Si bien nos podemos remitir al análisis extenso de las sentencias realizado por Casado Casado (2024), entre los aspectos más relevantes y problemáticos están el hecho de que «en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza no se parte de datos actualizados del parque móvil afectado, ni se contemplan los diferentes efectos que se producen para determinadas categorías de colectivos que aparecen más afectados, como es el de los residentes y de profesionales»; el cambiar lo que era un modelo de intervención episódica por contaminación, previsto en el Decreto de la Alcaldía de 2017, a una situación estructural o permanente; que la intensidad y alcance general de las medidas desborda las previsiones sectoriales sobre las zonas de restricción de tráfico, además no aparecer suficientemente motivados o no valorarse medidas alternativas o menos restrictivas que no sean la de prohibir de forma uniforme la circulación en toda la zona; a lo que hay que sumar vicios sustanciales en el procedimiento de elaboración de la norma al tomar como punto de partida datos de contaminación no actualizados o que o no se ponderan suficientemente el alcance y las consecuencias económicas y sociales de la Ordenanza.

Quizá el aspecto más mediático fue el hecho de que se decía que la Ordenanza afectaba especialmente a los ciudadanos con menor capacidad económica para renovar su vehículo, mayormente a los residentes de la zona, así como en los colectivos empresariales con menos recursos para sustituir sus coches profesionales, sobre todo a los autónomos y pymes. La problemática venía dada por el hecho de que «la Ordenanza impugnada impone medidas limitativas al ejercicio del derecho a la movilidad de los titulares de vehículos sin distintivo ambiental, prohibiendo la circulación de estos vehículos con carácter general en días y horas laborables con determinadas excepciones, sujetas al cumplimiento de determinadas cargas, como las de previo registro y solicitud de autorización, a su vez limitada (número o tiempo)». A ese respecto el Tribunal se pronuncia en el sentido de que «si bien el objetivo medioambiental de mejora de calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica entra en las razones de interés general», se exige que «las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse sean proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la acti-

alidad económica»<sup>35</sup>, es por ello es esencial dirimir «si las medidas limitativas introducidas por la Ordenanza impugnada están motivadas suficientemente y se presentan como adecuadas y proporcionadas, es decir, si está justificado que sean idóneas para alcanzar el objetivo deseado de la forma menos restrictiva posible». A todo ello el Tribunal es muy claro y es que se pronuncia en el sentido de que «la movilidad en la ZBE en las horas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental, lo cual no resulta valorado en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza», hecho que se concreta por ejemplo con las familias numerosas que «pueden verse afectadas especialmente desde el momento en que su capacidad de renovación del vehículo puede verse disminuida por sus mayores necesidades de gasto» o en el caso de vehículos profesionales, especialmente en los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, lo cual no aparece considerado en los informes y memorias de la Ordenanza, salvo la única mención a la previsión genérica de un régimen transitorio (fundamento jurídico cuarto).

Ante estos pronunciamientos, la acción del Ayuntamiento no quedó paralizada ya que el 27 de enero de 2023 se aprobó una nueva Ordenanza con un ámbito territorial mucho más limitado, ampliándose las autorizaciones para circular por la ZBE sin distintivo ambiental e incluyendo mejoras sociales. En concreto se da cobertura a los sectores de población con rentas más bajas al ampliarse el tipo y número de autorizaciones para el uso ocasional de los vehículos particulares y para determinados sectores profesionales. Así, por ejemplo, los titulares de vehículos sin distintivo ambiental con rentas bajas pueden solicitar la inscripción en el Registro y disponer de una autorización temporal para poder circular en las ZBE.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat i el Àrea Metropolitana de Barcelona) interpusieron recurso de casación contra la sentencia del TSJC que anuló la Ordenanza, el cual fue desestimado por el Tribunal Supremo mediante sentencias 1372/2023, 2 de noviembre de 2023 y 183/2024, 2 de febrero de 2024<sup>36</sup>, en las que se suscribe los argumentos dados por el TSJ de Cataluña. No obstante, esta resolución no afecta a la actual Ordenanza que regula la Zona de Bajas Emisiones, que, como ya

---

<sup>35</sup> STS de 28 de septiembre 2020 (Recurso número 317/2019) que expresa, con cita de las SSTS número 332/2020, de 6 de marzo y número 349/2020, de 10 de marzo

<sup>36</sup> JUR\2023\423291

he señalado, se aprobó en enero de 2023. Sin embargo, los efectos de este pronunciamiento han llevado a que el Ayuntamiento de Barcelona haya iniciado la revisión de oficio de todas las sanciones impuestas con base en la Ordenanza reguladora de la ZBE de Barcelona de 20 de diciembre de 2019, que no sean firmes.

No cabe duda de que la Sentencias del Tribunal Supremo fijan unas líneas maestras para tener en cuenta cuando de ZBE se trata. Así, podríamos señalar la importancia de que en la tramitación del expediente, se tomen datos actualizados y se pondere suficientemente el alcance y consecuencias de la Ordenanza sobre la movilidad de los ciudadanos, así como sus efectos sobre la competencia y el mercado (fundamento jurídico primero), a lo que hay sumar la motivación y justificación de las medidas adoptadas y de la extensión de la zona de bajas emisiones (teniendo en cuenta que los niveles de contaminación no son simétricos en toda su extensión de una ciudad) en los informes previos a la adopción de la Ordenanza. En este sentido, torna necesario la consideración del impacto económico y social de las medidas adoptadas. Así, el TS señala la necesidad de que en la «elaboración de las políticas ambientales se determinen las ventajas y las cargas que puedan resultar, tanto de las medidas que se adopten como de las que se dejen de adoptar, también en relación con la economía de las sociedades afectadas, porque no puede olvidarse que en esa faceta subyace la posibilidad de que puedan prestarse servicios sociales a las comunidades actuales, que no pueden verse significativamente deteriorados con dichas políticas»<sup>37</sup>

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO HEDO, E. (2020). «Jurisprudencia al día. Sentencia del tribunal superior de justicia de Madrid, de 27 de julio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2, ponente: José Daniel Sanz Heredero). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 24 de noviembre de 2020.
- CASADO CASADO, L. (2024). «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Cataluña. Zona de bajas emisiones. Contaminación atmosférica. Vehículos. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, número de recurso: 4910/2022, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy)». *Actualidad Jurídica Ambiental*. 18 de enero de 2024.
- FEMP (2023). *Ordenanza tipo de la FEMP sobre la creación y gestión de las zonas de bajas emisiones*. Madrid. Dirección general de igualdad y política

---

<sup>37</sup> Vid. Fundamento jurídico cuarto de la STS núm. 1372/2023, de 2 noviembre (JUR\2023\423291) y que también se recoge en el fundamento jurídico séptimo de la STS núm. 146/2024, de 30 enero (JUR\2024\49097).

*institucional área de desarrollo sostenible*. Disponible en: [http://femp.femp.es/files/566-3294-archivo/20230201%20OT%20ZBE%20%20\(Marzo%2023\).pdf](http://femp.femp.es/files/566-3294-archivo/20230201%20OT%20ZBE%20%20(Marzo%2023).pdf)

- FUENTES I GASÓ, J. P. (2023): «Zonas de bajas emisiones: acotando jurídicamente la movilidad sostenible y otras referencias normativas y jurisprudenciales locales», En García Álvarez, G.; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B. y Nogueira López, A. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*. Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial Del Estado.
- LEBRUSAN MURILLO, I. y TOUTOUH EL ALAMIN, J. (2022) «¿Son efectivas las zonas de bajas emisiones? el caso del centro de Madrid» *Papeles de economía española*, ISSN 0210-9107, N.º 171, (Ejemplar dedicado a: Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas), págs. 159-173.
- TARRIÑO ORTIZ, J.; SORIA-LARA, J. A; GÓMEZ SÁNCHEZ, J; VASSALLO MAGRO, J. M. (2021). «Madrid Central: impacto de las Zonas de Bajas Emisiones sobre la elección modal». *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, N.º 3626, 2021, págs. 12-23.

