



# ZONA DE BAJAS EMISIONES

Claves y aprendizajes del grupo de trabajo UDALSAREA 2030

© Ihobe, febrero 2026

**Edita:** Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental  
Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad  
Gobierno Vasco

Alameda de Urquijo 36, 6ª - 48011 Bilbao  
Tel.: 94 423 07 43  
www.ihobe.eus  
www.euskadi.eus  
@Ihobe\_Eus

**Contenido:** este documento ha sido elaborado por Ihobe, como resultado del grupo de trabajo de Udalsarea 2030, Red Vasca de Municipios Sostenibles, con la colaboración de Ekoiure Abogados como asistencia técnica

**Agradecimientos por su participación a los ayuntamientos de**  
Barakaldo, Bilbao, Donostia/San Sebastián, Getxo, Irún y Vitoria-Gasteiz

**Diseño:** Emociona



Los contenidos de este libro, en la presente edición, se publican bajo la licencia:  
Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 3.0 Unported de Creative Commons  
(más información [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es_ES)).

# ZONA DE BAJAS EMISIONES

Claves y aprendizajes del grupo  
de trabajo UDALSAREA 2030



# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2. LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES: CONTEXTO Y FINALIDAD</b>	<b>11</b>
2.1. Las ZBE en el contexto de las estrategias de movilidad sostenible	12
2.2. Las ZBE y la normativa en materia de calidad del aire	14
2.3. Sinergias de las ZBE con otras políticas ambientales y urbanas	18
<b>3. MARCO REGULATORIO DE LAS ZBE</b>	<b>21</b>
3.1. Definición y características básicas de las ZBE	22
3.2. Los proyectos de ZBE: motivación de las medidas y participación pública	23
3.2.1. Análisis de las necesidades y establecimiento de objetivos	24
3.2.2. Evaluación de alternativas eficaces	27
3.2.3. Evaluación de impacto y proporcionalidad	29
3.2.4. Análisis de coherencia	31
3.2.5. Transparencia y participación pública	32
3.2.6. Diseño de un marco de seguimiento y evaluación de la ZBE	34
3.2.7. Control de la estabilidad presupuestaria	35
3.3. Marco normativo sectorial de aplicación	36
3.3.1. Calidad del aire	36
3.3.2. Cambio climático y movilidad sostenible	41
3.3.3. Contaminación acústica	44
3.4. Procedimiento administrativo y proyectos de ZBE	46
3.4.1. Procedimiento de aprobación o modificación de ordenanzas locales	46
3.4.2. Integración de fases del procedimiento administrativo y del proyecto	47
<b>4. CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ZBE</b>	<b>51</b>
4.1. Alcance del control jurisdiccional de las ZBE	52
4.2. Tratamiento de los vicios más habituales en la elaboración de ZBE	54
4.2.1. Tratamiento de los vicios procedimentales	54
4.2.2. Consideraciones en torno a la motivación de las medidas	57
<b>5. PRINCIPALES RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y DISEÑO FINAL DE ALGUNAS ZBE VIGENTES: EXPERIENCIAS Y CONCLUSIONES</b>	<b>63</b>



# 1



# INTRODUCCIÓN

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, en su artículo 14, establece la obligación de implantar zonas de bajas emisiones -en adelante, ZBE- para aquellos municipios de más de 50.000 habitantes, así como para municipios de más de 20.000 habitantes en los que se superen los valores límite de los contaminantes regulados en la normativa sobre calidad del aire.

En la Comunidad Autónoma Vasca, son seis los municipios de más de 50.000 habitantes obligados a implantar ZBE: Vitoria-Gasteiz, Irún, Donostia/San Sebastián, Bilbao, Barakaldo y Getxo. En la fecha de elaboración de este documento, no hay ningún municipio de más de 20.000 habitantes que incumpla la normativa de calidad del aire, según se recoge en la red de calidad de aire del Gobierno Vasco.

No obstante, el Plan de Calidad del Aire de Euskadi, aprobado en marzo de 2024, prevé fomentar la implantación de ZBE en aquellos municipios con una población inferior a los 50.000 habitantes, como parte de las acciones previstas en el seno del eje estratégico sobre movilidad sostenible y regeneración urbana. El Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi también recoge una previsión similar, aunque más específica, pues establece una línea de actuación expresamente dirigida a impulsar el establecimiento de ZBE en municipios de más de 25.000 habitantes. Tomando en consideración la planificación sobre movilidad y calidad del aire en la CAV, por lo tanto, es de esperar que la tendencia sea la implantación de ZBE en municipios de menor tamaño como Basauri, Durango, Eibar, Errenteria, Leioa, Portugalete, Santurtzi y Sestao, todos ellos municipios de más de 25.000 habitantes en la CAV.

Además, y sin perjuicio de la obligación establecida en la normativa estatal con respecto a los municipios de más de 50.000 habitantes -y de más de 20.000 en función de los niveles de calidad del aire-, otros textos normativos y documentos de planificación también recogen la posibilidad y la conveniencia de implantar ZBE. Así, la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, recoge en su artículo 23 la posibilidad de los municipios de prohibir o restringir el acceso a determinadas zonas de su término municipal a los vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión.

Por otro lado, la Ley 1/2024 de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, establece la obligación de las administraciones públicas de fomentar una movilidad sostenible, en el ámbito de sus competencias, mediante la promoción de la movilidad activa peatonal y ciclista, el transporte público y los modos de transporte más eficientes y menos contaminantes, a lo cual pueden dar respuesta las ZBE, como herramienta dirigida a impulsar un cambio modal y reducir el impacto contaminante del tráfico rodado.

Además, la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi, establece la necesidad de promover la progresiva incorporación de medidas coordinadas tendentes a la disuasión del uso del vehículo motorizado privado, bien mediante la imposición de costes directos, bien incorporando sistemas de limitación del acceso a los núcleos urbanos con mayor impacto ambiental, siempre y cuando dichas medidas resulten proporcionales y justificadas con base en criterios ambientales y de salud.

En definitiva, es posible encontrar numerosas referencias tanto en la normativa como en la planificación sectorial sobre la necesidad de transitar desde modelos de movilidad fundamentados en la prioridad otorgada al vehículo a motor particular, hacia modelos más sostenibles, que prioricen la movilidad activa, colectiva y menos contaminante e intensiva en uso de energía y recursos.

Con el objetivo de facilitar el proceso de diseño e implantación de las ZBE en estos municipios, Ihobe -Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco-, como Secretaría Técnica de Udalsarea 2030, Red Vasca de Municipios Sostenibles, creó en 2023 un grupo de trabajo formado por representantes de los ayuntamientos de cada uno de los seis municipios obligados a implantar una ZBE, con el objetivo de acompañar en la elaboración de sus respectivas ZBE y de servir como plataforma

o vehículo para compartir experiencias y resolver dificultades de forma conjunta. En este grupo de trabajo también han participado en diferentes momentos el Departamento de Transición Energética y Sostenibilidad a través de la dirección de Calidad del Aire, el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, el Departamento de Movilidad Sostenible del Gobierno Vasco, el Ente Vasco de la Energía-EVE y la Asociación de Municipios Vascos EUDEL.

Este informe recopila las experiencias y aprendizajes de los municipios que han formado parte de este grupo de trabajo, con el objetivo de servir de **orientación tanto a los municipios que deseen implantar una ZBE en un futuro, como a aquéllos que se encuentran en el proceso de implantación.**

Para ello, este documento comienza contextualizando las ZBE en el marco de las políticas municipales de movilidad sostenible, tratando de ofrecer, a su vez, una perspectiva más amplia sobre otras políticas sectoriales que inciden sobre la movilidad urbana.

A continuación, se expone el marco normativo estatal aplicable a las ZBE, como mínimo denominador común que deben considerar todos los municipios para garantizar la seguridad jurídica en su implementación, complementando las directrices normativas con las conclusiones obtenidas de la jurisprudencia emanada de los Tribunales Superiores de Justicia que hasta la fecha han resuelto sendos recursos frente a diversas ZBE en el Estado. En efecto, el presente documento se ha redactado desde una perspectiva jurídica y como tal se ha fundamentado en la jurisprudencia emanada de las sentencias recaídas hasta el momento en materia de ZBE, tratando de ofrecer una serie de indicaciones claras para aumentar la seguridad y la coherencia jurídica de las ZBE que los municipios deseen implementarlas.

Por último, en el apartado quinto, se identifican los principales retos y dificultades que han afrontado los municipios participantes en el grupo de trabajo en la implementación de la ZBE, así como las decisiones y soluciones que han adoptado cada uno de ellos para diseñar una ZBE adaptada a su situación particular.



# 2



## LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES: CONTEXTO Y FINALIDAD

## 2.1. Las ZBE en el contexto de las estrategias de movilidad sostenible

Los planteamientos sobre la necesidad de transformar los sistemas económicos y sociales para alcanzar un desarrollo sostenible a escala internacional, desde las primeras propuestas en torno a los años 70 y hasta su plasmación más reciente en la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, han ido calando en todos los ámbitos de las políticas públicas, incluidas las de movilidad.

Es sabido que la movilidad constituye una libertad que posibilita el ejercicio de muchos de los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional como el derecho a la salud, la educación, o la igualdad de oportunidades en un sentido más amplio. Sin embargo, la forma de ejercer la movilidad hasta el momento ha tenido impactos notables en la salud del planeta y de las personas, y en especial en las ciudades.

La irrupción del vehículo de combustión interna en los entornos urbanos, donde reside alrededor del 80% de la población mundial, ha ido acompañada de un diseño urbanístico y de movilidad urbana que prioriza al vehículo individual, en detrimento de otros usos como el peatonal o el ciclista, lo cual ha provocado grandes problemas de congestión, siniestralidad, pérdida de espacio público y contaminación atmosférica en el conjunto de las ciudades del mundo.

Ante esta tesitura, surge un nuevo concepto de **movilidad sostenible**, que promueve un profundo cambio en las estrategias de intervención pública sobre el territorio y la ciudad, invirtiendo la prioridad que hasta entonces se le había otorgado al vehículo y situando en primer lugar a la movilidad activa, recuperando espacio para el peatón, la bicicleta, y los espacios públicos seguros.

Este nuevo paradigma ha sido plasmado conceptualmente en la denominada **pirámide sobre las prioridades de movilidad**, en la que el vehículo particular cede su prioridad con la idea de servir de soporte ante las situaciones que el resto de modos de movilidad no puede solventar (urgencias, traslados específicos de personas, determinados servicios de seguridad, salud, etc.).



Figura 1. Pirámide de las prioridades de movilidad sostenible.

Esta inversión de las prioridades en los modos de movilidad en la ciudad debe abordarse desde distintos ámbitos y sectores, en los que cobran especial relevancia el urbanismo y la gestión del tráfico. Sobre la gestión del tráfico, varias ciudades europeas han implementado diversas regulaciones de gestión del tráfico con objetivos ambientales (**Urban Vehicle Access Regulations**, UVAR por sus siglas en inglés), tales como la implementación de una tasa por congestión, la creación de zonas peatonales, el cobro de una tasa por acceso y/o aparcamiento en determinadas zonas de la ciudad, y el establecimiento de zonas de bajas emisiones, entre otros.

Sin duda, las citadas medidas de gestión del tráfico disuaden a las personas usuarias de las vías públicas del uso del vehículo privado en general, por encontrarse con 'obstáculos' económicos o burocráticos, al tiempo que se facilita el acceso al transporte público y se mejoran los itinerarios peatonales y ciclistas, lo cual tiene como efecto directo la reducción del tráfico y, como consecuencia, la mejora de la calidad del aire.

Sin embargo, el nuevo concepto de movilidad sostenible no se limita a la necesidad de invertir el orden de prioridades de movilidad; si bien invertir dicho orden es primordial y prioritario, la protección de la salud pública, en especial de la salud en la infancia, requiere que los vehículos que continúen circulando en la ciudad por necesidades económicas y sociales, contaminen lo mínimo posible.

En este contexto, las ZBE resultan altamente eficaces, pues inciden directamente sobre la contaminación provocada por los vehículos propulsados mediante motor de combustión, tanto individuales como colectivos o de transporte público.

En efecto, la circulación de los vehículos a motor es la mayor fuente de contaminación por dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), y una de las principales fuentes de otros contaminantes altamente perjudiciales para la salud como el monóxido de carbono (CO) y las partículas en suspensión (PM 2.5 y PM 10) en los entornos urbanos<sup>1</sup>, por lo que las ZBE se presentan como una herramienta directa y eficaz para atajar el problema de emisiones de los vehículos más contaminantes.

Sin embargo, a pesar de su eficacia para la mejora de la calidad del aire en las ciudades, las ZBE, como otras políticas de movilidad en su conjunto, inciden directamente sobre la actividad económica y tienen un impacto social muy relevante, por lo que suelen ser medidas que generan un gran debate social que, en el supuesto de las ZBE, se ha traducido en un rechazo y cuestionamiento generalizado por amplios sectores de actividad y sociales.

Es por ello que cobran especial relevancia la coherencia y los principios de no discriminación y proporcionalidad, que veremos a lo largo de esta guía. La coherencia, en el sentido de potenciar la legitimidad social de las ZBE integrándolas en una política de movilidad más amplia que tenga como resultado una aplicación real del nuevo orden de prioridades de movilidad; los principios de no discriminación y proporcionalidad, no únicamente por tratarse de principios de aplicación legal, sino por el entendimiento de que las ZBE únicamente serán beneficiosas si responden a un equilibrio de intereses que conduzca a un objetivo común beneficioso, como es la protección y la mejora de la salud.

---

1 *Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros.*  
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/urban-mobility-6-2020/es/#A5>

## 2.2. Las ZBE y la normativa en materia de calidad del aire

Una de las primeras ZBE en Europa fue la que se implementó en Estocolmo, en 1996. Debido a los problemas de contaminación que generaban los vehículos pesados en determinados puntos de la ciudad, el ayuntamiento decidió limitar su circulación en el centro urbano con el objetivo de reducir la contaminación en toda la ciudad, y así poder cumplir con la normativa europea en materia de calidad del aire vigente en aquel momento<sup>2</sup>.

Aproximadamente una década después de la implementación de la ZBE en Estocolmo, otras ciudades europeas como Berlín (2008), Londres (2008), Milán (2008) o Ámsterdam (2009), también implantaron sus respectivas ZBE con el mismo objetivo de cumplimiento de la normativa vigente en aquel momento.

En 2008, fue publicada 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**, que ha constituido la normativa marco sobre calidad del aire en el ámbito europeo, hasta noviembre de 2024, cuando se publicó la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

La Directiva 2024/2881 refunde la anterior Directiva 2008/50/CE y la 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, revisa los valores límite de contaminantes aproximándose así a las nuevas Directrices de la OMS, y establece un nuevo plazo para su cumplimiento (1 de enero de 2030).

En este sentido, las ZBE no son una novedad introducida en el ordenamiento estatal mediante la Ley 7/2021, sino que ya en la Directiva 2008/59/CE como el en el Real Decreto 102/2011 de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (que traspuso la Directiva europea al ordenamiento jurídico estatal) se citan las ZBE como herramienta que puede ser prevista en los planes de calidad del aire que deben elaborar las zonas y aglomeraciones en las que las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes. Ambas normas prevén que los planes que se elaboren para mejorar la calidad del aire en estas zonas y aglomeraciones, entre otros, incluyan: *‘medidas destinadas a limitar las emisiones procedentes del transporte mediante la planificación y la gestión del tráfico (incluida la tarificación de la congestión, la adopción de tarifas de aparcamiento diferenciadas y otros incentivos económicos; establecimiento de «zonas de bajas emisiones»)*’. La nueva Directiva 2024/2881, mantiene la mención a las ZBE como medida que puede incluirse en los planes de calidad del aire.

Sin embargo, y tras varios años de aplicación de la Directiva 2008/50/CE, en fechas próximas a la finalización de los periodos para su cumplimiento, varias ciudades europeas entre las que se encuentran Madrid y Barcelona, en el ámbito estatal, incumplían los valores límite legislados.

En este contexto, el Gobierno estatal aprobó el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 (Plan AIRE), que contempla la creación de un marco normativo estatal para la implementación de zona de bajas emisiones, lo cual se preveía realizar mediante la modificación del RD 102/2011, aunque finalmente no se llevara a cabo.

---

<sup>2</sup> Dada la efectividad de la medida, Estocolmo ha ido aumentando gradualmente el ámbito de aplicación espacial y objetivo de la ZBE inicial. Actualmente, el centro de la ciudad constituye una zona de cero emisiones en la que no está permitido el acceso de vehículos de combustión, mientras que en el resto de la ciudad se aplican restricciones para todos los vehículos en función de su potencial contaminante.

Asimismo, dicho plan preveía la elaboración de una clasificación ambiental estatal homogénea de los vehículos por su potencial contaminante, con el objetivo de servir de herramienta para que las administraciones públicas competentes puedan adoptar medidas de gestión del tráfico. Dicho planteamiento fue traducido, en primer lugar, en la modificación del Reglamento General de Vehículos<sup>3</sup>, en el cual se introdujo una nueva **clasificación de los vehículos por su potencial contaminante**, dando lugar a las cinco categorías de vehículo, con su correspondiente distintivo ambiental.

En concreto, el Anexo II del Reglamento General de Vehículos establece la siguiente clasificación de los vehículos por su potencial contaminante:

**a) Vehículos 0 emisiones:**

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.

**b) Vehículos 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).

**c) Vehículos 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 clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 4 y Euro 3.

---

<sup>3</sup> Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

#### d) Vehículos 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 diésel Euro IV/4 o V/5.

Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 2.

#### e) Vehículos 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.

A su vez, el Anexo XI del Reglamento, sobre señales de los vehículos, establece los conocidos distintivos ambientales (V-25 DISTINTIVO AMBIENTAL), que identifican la clasificación ambiental que el vehículo tiene en el Registro de Vehículos, y que puede ser 0 emisiones, ECO, C y B. Por lo tanto, no se crea distintivo para la categoría de vehículos por clasificación ambiental A.

Los distintivos se identifican con los siguientes adhesivos, tomando en consideración que la categoría de vehículos A, al no contar con distintivo ambiental, no podrá obtener el adhesivo correspondiente:

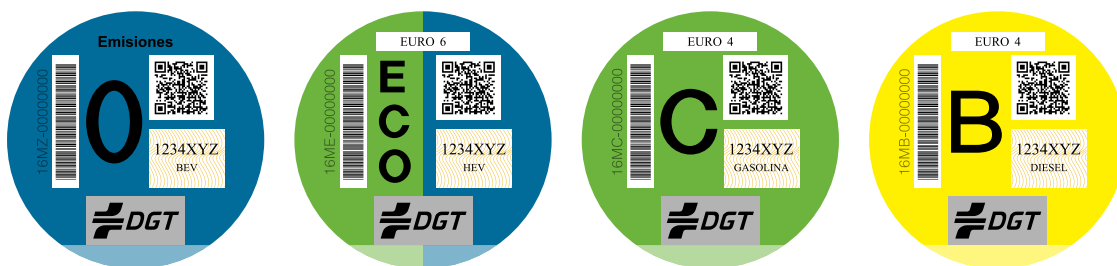


Figura 2. Distintivos ambientales según la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante.

A pesar de las medidas adoptadas en el Plan AIRE, el estado continuaba incumpliendo los valores legislados en materia de calidad del aire. Así, en julio de 2019, la Comisión Europea decidió llevar al Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (ASUNTO C-125/20), por no haber adoptado medidas suficientes para garantizar el cumplimiento de estos valores límite de NO<sub>2</sub> en el Área de Barcelona, Vallès-Baix Llobregat y Madrid.

Este procedimiento judicial conminó a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona a implantar sus ZBE con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, con la finalidad de demostrar que se estaban tomando medidas efectivas para la reducción de la contaminación atmosférica en dichas zonas.

En la actualidad, y según el último informe de evaluación de la calidad del aire en España elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), los incumplimientos son menores. No obstante, esta situación podría cambiar con la aprobación de la nueva Directiva 2024/2881, que aproxima los nuevos valores límite y objetivos de calidad a las nuevas Directrices de calidad del aire de la OMS.

En efecto, la revisión de la Directiva sobre calidad del aire de 2008 se orientó en torno a las nuevas **Directrices de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud de 2021**, que elevan considerablemente las exigencias sobre calidad del aire con respecto a las Directrices anteriores, de 2005.

A este respecto, y según los últimos datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>4</sup>, la gran mayoría de la población europea que vive en ciudades está expuesta a concentraciones de contaminantes superiores al nivel recomendado por la OMS con respecto a diversos contaminantes como las partículas PM<sub>2.5</sub> y PM<sub>10</sub>, ozono (O<sub>3</sub>), o el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), entre otros contaminantes altamente perjudiciales para la salud humana.

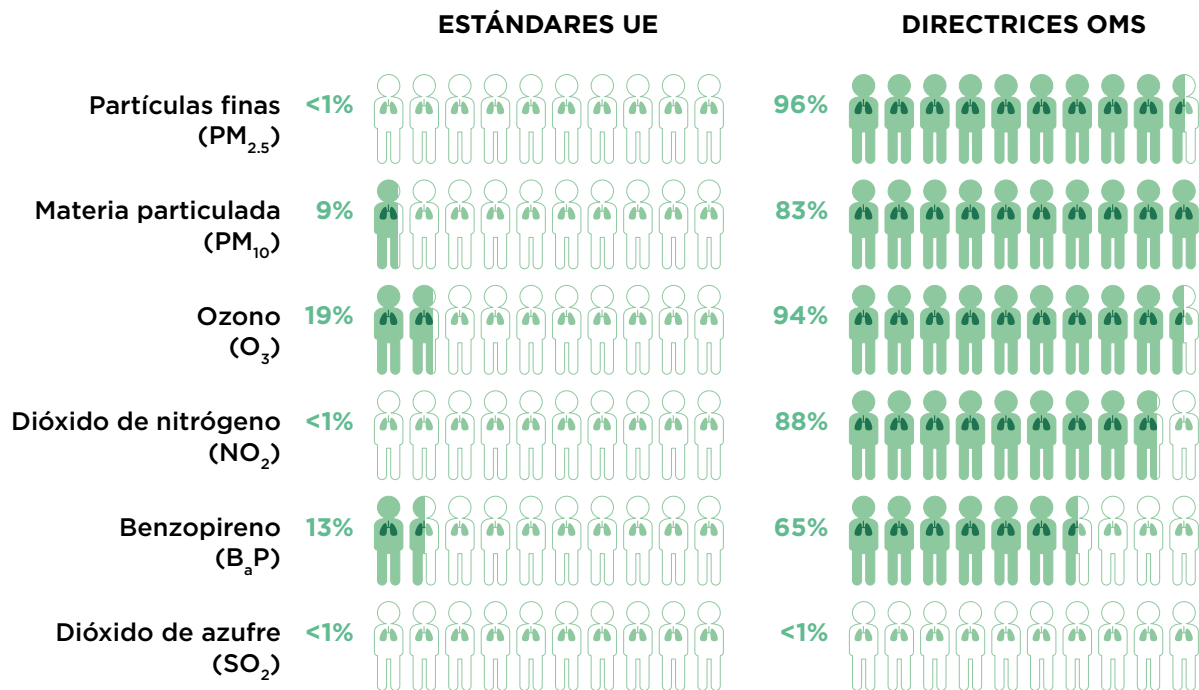


Figura 3. Proporción de la población urbana de la UE expuesta a concentraciones de contaminantes atmosféricos superiores a determinadas normas de la UE y directrices de la OMS en 2022<sup>5</sup>.

Si bien los valores establecidos en las Directrices de la OMS de 2021 no son normativamente vinculantes, la Comisión Europea los tomó en consideración a la hora de elaborar la nueva propuesta de directiva sobre calidad del aire, que sitúa los nuevos valores a medio camino entre los recogidos en la normativa anterior y los de las Directrices de la OMS de 2021.

Es por ello que, a pesar de que en la actualidad los informes estatales y autonómicos sobre calidad del aire constaten un cumplimiento generalizado de la normativa sobre calidad del aire, con la entrada en vigor de esta nueva Directiva, pendiente de trasposición, muchas ciudades, si no mejoran sus ratios, se verán incumpliendo. En el apartado 3.3, se explica el esfuerzo que tendrán que hacer los municipios de la CAV, según el Plan de Calidad del Aire de Euskadi 2030 recientemente publicado.

4 Informe sobre calidad del aire AEMA <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024>

5 AEMA <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2024>

En definitiva, la nueva normativa en materia de calidad del aire otorgará un papel aún más relevante a las ZBE, en la medida en que muchas ciudades se verán obligadas a realizar un esfuerzo adicional para cumplir con las nuevas exigencias.

No obstante, el potencial de las ZBE va mucho más allá del mero cumplimiento de los mínimos legalmente establecidos en materia de calidad del aire; tal como señala el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, las ZBE deben contribuir a alcanzar, en un plazo razonable, los valores guía de las Directrices en materia de calidad del aire de la OMS. Esto es, el citado Real Decreto de ZBE va mucho más allá y permite a los municipios adoptar medidas tendentes a lograr los valores guía de la OMS y así garantizar el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado para la salud<sup>6</sup>, de acuerdo con el conocimiento científico más avanzado.

### 2.3. Sinergias de las ZBE con otras políticas ambientales y urbanas

Si bien la implantación de ZBE en Europa ha estado estrechamente ligada a las necesidades de mejora de la calidad del aire en los entornos urbanos, en el ámbito estatal, han sido planteadas como medio para alcanzar otros objetivos como la mitigación de gases de efecto invernadero, la reducción del ruido, o el aumento de infraestructura verde urbana debido a la liberación de espacio prevista con la implantación de la medida.

Así, la Ley 7/2021 presenta las ZBE como medio para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades, no como consecuencia de la sustitución de los vehículos de combustión por vehículos eléctricos, sino debido al trasvase modal que se espera que genere la medida. De esta forma, el estado realiza su aportación para el cumplimiento, por parte de la Unión Europea, de los compromisos internacionales adoptados en materia de energía y clima, tal como se explicará en el apartado 3.3 de la presente guía.

Asimismo, y debido también a dicho trasvase modal y al esperado aumento de la inserción del vehículo eléctrico en las ciudades, se espera una reducción de la contaminación acústica, así como una recuperación de espacio que puede ser destinada a otros usos públicos.

Todo ello se vincula al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular al Objetivo 11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles, cuya finalidad es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y a cuya consecución pueden contribuir varias de las medidas propuestas en los proyectos de ZBE.

Asimismo, el establecimiento de ZBE tiene una estrecha vinculación con el ODS 3, sobre salud y bienestar, así como con el ODS 13, sobre acción por el clima. En concreto, la meta 9 del ODS 3 persigue reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo para 2030, mientras que las metas 1 y 2 del ODS 13 están dirigidas a lograr la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

---

<sup>6</sup> Artículo 45 de la Constitución Española: Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Las ZBE, tal como han sido configuradas en la normativa estatal, responden y se encuentran alineadas con las citadas metas de desarrollo sostenible, en la medida en que responden a la necesidad de mejorar la calidad del aire y la calidad sonora, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mediante la reducción del uso del vehículo de combustión privado) y aumentar el espacio disponible para otros usos relacionados con la infraestructura verde urbana, contribuyendo así tanto a la reducción de la contaminación, como a la mitigación del calentamiento global y la adaptación al cambio climático.



# 3



## LAS ZBE EN EL ÁMBITO ESTATAL

### 3.1. Definición y características básicas de las ZBE

A diferencia de muchas otras medidas o conceptos del ámbito del medio ambiente, las ZBE no cuentan con una definición en el ámbito comunitario, sino que se trata de un concepto -al igual que el de **Urban Vehicle Access Regulations (UVAR)**- que ha sido acuñado en la práctica y en los diferentes documentos de políticas públicas sobre movilidad.

Sin embargo, en el ámbito estatal, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética otorga una definición perfilando **las características básicas** de las ZBE, mientras que el Real Decreto 1052/2022, sobre ZBE, ha venido a determinar los **documentos y evaluaciones que deben preceder** a su implantación definitiva, con el objetivo de justificar el diseño concreto adoptado en cada caso.

El texto legal define las ZBE de la siguiente manera:

*Se entiende por zona de baja emisión 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.*

La primera conclusión que obtenemos de esta definición es que el diseño de ZBE que se adopte en cada caso, debe contribuir, necesariamente, a la consecución de dos finalidades preestablecidas: **mejora de la calidad del aire**, por un lado, y la **mitigación de emisiones GEI**, por otro lado.

La segunda característica de las ZBE es que deben establecer, con carácter obligatorio, una **restricción a los vehículos en función de su potencial contaminante**. Esta restricción debe estar amparada en una regulación, plasmada bien mediante la modificación de una ordenanza existente -por ejemplo, la de tráfico-; bien mediante la elaboración de una nueva ordenanza específica de ZBE, como han decidido, por ejemplo, los Ayuntamientos de Bilbao o Barcelona.

Otra opción de regulación de la ZBE es, tal como ha hecho Madrid, refundir toda la normativa sobre tráfico y movilidad, incluyendo la regulación sobre ZBE, en una nueva ordenanza, que, en Madrid o Gijón, por ejemplo, se han denominado Ordenanzas de Movilidad Sostenible. Esta última puede ser una buena opción si el municipio en cuestión considera necesario modificar sus normas de tráfico y movilidad para fomentar este nuevo modelo.

La tercera característica de las ZBE es que la restricción debe basarse en la **clasificación ambiental de los vehículos por su potencial contaminante**<sup>7</sup>. Esta clasificación fue introducida por el legislador en 2018, precisamente para facilitar la toma de decisiones sobre movilidad por parte de las administraciones competentes, y que puede ser utilizada para otros fines como la tarificación de la OTA, o la regulación del impuesto de vehículos de tracción mecánica.

<sup>7</sup> No podría establecerse una ZBE que se fundamenta únicamente en la tipología de vehículo, por ejemplo, limitación a los vehículos pesados. Sí, en cambio, una combinación de ambas.

El Ayuntamiento de Bilbao, por ejemplo, modificó su ordenanza de OTA previendo la posibilidad de establecer una tarifa específica para los vehículos en función de su potencial contaminante. Asimismo, los Decretos forales de regulación del impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM), prevén la posibilidad de aplicar bonificaciones en este impuesto a los vehículos con mejor clasificación ambiental.

Este marco normativo básico sobre ZBE se completa con el **Real Decreto 1052/2022**, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Esta norma establece el contenido de los proyectos que deben preceder a la implantación de las ZBE, distinguiendo entre un contenido mínimo u obligatorio, y otro voluntario, que los municipios podrán decidir si introducir.

Tal como se desarrolla en el siguiente apartado, la **finalidad de estos proyectos es garantizar la necesidad, eficacia y proporcionalidad del diseño concreto de ZBE** adoptado, así como posibilitar la participación pública durante las fases de diseño y seguimiento de la ZBE implementada.

### 3.2. Los proyectos de ZBE: motivación de las medidas y participación pública

El Real Decreto 1052/2022, que regula el contenido de los proyectos de ZBE, no solo recoge la definición y las características básicas de las ZBE establecidas en la Ley 7/2021, sino que añade una obligación genérica de velar porque las medidas asociadas al cumplimiento de los objetivos principales estén en **coherencia o promuevan** también:

- a) El cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.
- b) El impulso del cambio modal hacia modos de transporte más sostenibles.
- c) La promoción de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte.

A partir de la distinción entre los objetivos de obligada consecución -mejora de la calidad del aire y mitigación de emisiones GEI- y las finalidades arriba citadas, por cuya consecución se deberá velar, el Real Decreto divide la estructura de los proyectos de ZBE en dos:

- Una parte sería la de **contenido mínimo obligatorio**, referida a los objetivos de mejora de calidad del aire y mitigación de GEI, reflejado en el anexo IA del Real Decreto de ZBE.
- La otra parte sería la relativa al contenido **voluntario**, en el que se establecerán objetivos concretos con relación a los objetivos de calidad acústica, cambio modal y eficiencia energética, contenido reflejado en el anexo IB del Real Decreto de ZBE.

A pesar de que el establecimiento de objetivos complementarios es opcional, las medidas establecidas para el cumplimiento de la mejora de la calidad del aire y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero deben ser coherentes con estas otras finalidades, tratando de fomentar medidas que proporcionen beneficios en múltiples aspectos de salud y bienestar en el ámbito local.

Tanto si se decide establecer objetivos de carácter voluntario como si no, el proyecto de ZBE debe reflejar la justificación de las medidas de intervención concretas que se decidan adoptar. En términos jurídicos, se trata de la justificación, por parte de la entidad local, de los principios generales de intervención de las administraciones públicas, que son el principio de **necesidad y eficacia**; el principio de **proporcionalidad**; el principio de **seguridad jurídica**; el principio de **transparencia**; el principio de **eficiencia**; el principio de **estabilidad presupuestaria**; y el principio de **evaluación continua**<sup>8</sup>.

Tomar en consideración estos principios resulta crucial para la validez jurídica de las ZBE, dado que el **haberse ceñido o no a los mismos durante la elaboración de la ZBE, determinará la legalidad misma de la ZBE**. A fin de cuentas, los tribunales evalúan si la iniciativa normativa es necesaria, eficaz y proporcional; esto es, controlan que la decisión esté motivada.

A continuación, desgranamos estos principios y vemos cómo se reflejan en el contenido del proyecto, para posteriormente citar, en el apartado cuarto, la casuística que han provocado las ZBE y el análisis del cumplimiento de estos principios en los tribunales.

Tal como se ha señalado, se analizarán 7 principios cuyo cumplimiento debe ser justificado en el expediente de elaboración de la ZBE, o dicho de otra forma, principios que deben guiar el diseño concreto de las ZBE (y así ha de quedar reflejado y justificado en el expediente): necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y evaluación continua.

### 3.2.1. Análisis de las necesidades y establecimiento de objetivos

El primer principio cuyo cumplimiento debe quedar reflejado en los proyectos de ZBE es el **principio de necesidad**. Según este principio, la medida -en este caso, el diseño concreto de ZBE adoptado-, debe estar justificada por una **razón de interés general**, y basarse en una **identificación clara de los fines** perseguidos.

A este respecto, si bien es cierto que la mejora de la calidad del aire y la mitigación de emisiones GEI son razones de interés general constitucionalmente reconocidas por su vinculación al cuidado del medio ambiente para el desarrollo de la persona, así como que, en determinados supuestos, los municipios están obligados a implantar ZBE, la alegación, en abstracto, de estas dos circunstancias no es suficiente para justificar el cumplimiento del principio de necesidad.

En la medida en que cada entorno urbano parte de unas condiciones ambientales y una situación de movilidad urbana distinta, las ZBE deben ser necesariamente distintas, y es este diseño particular el que debe quedar justificado en el proyecto como necesario.

Esto es, no se trata tanto de alegar la necesidad genérica de cuidar el medio ambiente urbano o de implantar ZBE por mandato legal, sino de reflejar el alcance de dicha necesidad en cada caso concreto, porque únicamente el análisis de la situación particular de cada entorno justifica la adopción de uno u otro diseño particular de ZBE.

Por lo tanto, la primera decisión que debe tomarse es si la evaluación de la situación de partida se va a ceñir a los datos vinculados a la consecución de los objetivos de obligado establecimiento, o si, por

<sup>8</sup> Estos principios se mencionan en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; artículo 6 Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y artículo 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

el contrario, se evaluará también la situación de partida vinculada a los objetivos de establecimiento voluntario -anexo I A y anexo IB del Real Decreto 1052/2022, respectivamente-.

Una vez definido el alcance del análisis, se deberán recabar los datos que reflejen la situación de la calidad del aire (provenientes de redes municipales o de la red autonómica), así como datos sobre ruido ambiental (ej.: mapa de ruido municipal), si así se ha decidido.

Sin perjuicio del alcance de la evaluación, en todo caso los datos que se recaben deben ser **representativos, deben estar actualizados y deben ser accesibles al público.**

En el siguiente recuadro se refleja la información que guarda relación con la justificación del **principio de necesidad en el proyecto:**

### **Proyecto de ZBE**

#### **Datos que reflejan el cumplimiento del principio de necesidad**

##### ***Anexo I A. Contenido mínimo***

1. Estaciones de medición de calidad del aire (mapa, coordenadas geográficas) o puntos de muestreos definidos para las campañas de los indicadores de calidad del aire, así como áreas de superación de los valores límite, en su caso.
2. Información general:
  - Tipo de zona (municipio, área industrial o rural);
  - Estimación de la superficie contaminada (km<sup>2</sup>) y de la población expuesta a la contaminación.
4. Naturaleza y evaluación de la contaminación: información actualizada sobre concentración de contaminantes observados durante los años anteriores (antes de la implementación de las ZBE), si el municipio o territorio insular dispone de dicha información y técnicas de evaluación utilizadas.
6. Objetivos cuantificables.

##### ***Anexo I B. Otros elementos***

1. Estaciones de medición de ruido ambiental (mapa, coordenadas geográficas) o puntos de muestreos definidos para las campañas de los indicadores de ruido, así como áreas de superación de los valores límite, en su caso.
2. Naturaleza y evaluación de la contaminación acústica: indicadores de ruido ambiental observados durante los años anteriores (antes de la implementación de las ZBE), si el municipio o territorio insular dispone de dicha información y técnicas de evaluación utilizadas.
3. Información disponible sobre las fuentes de ruido existentes en la zona.
4. Objetivos cuantificables.

Tal como se ha mencionado al inicio, el principio de necesidad exige no sólo la identificación de las razones o necesidades particulares del entorno urbano en el que pretenda implantarse la ZBE, sino también la identificación clara de los fines u objetivos que se persiguen, que deben guardar coherencia con las necesidades identificadas.

Es por ello que, tras evaluar la situación de partida, el **segundo paso** es el **establecimiento de objetivos cuantificables**: objetivos de mejora de la calidad del aire y mitigación de emisiones GEI de forma obligatoria, y objetivos de mitigación de la contaminación acústica, aumento de la eficiencia energética en los modos de transporte y objetivos de reparto modal sostenible, de forma voluntaria.

**En relación con el objetivo de mejora de calidad del aire**, el Real Decreto 1052/2022 establece la necesidad de establecer un objetivo abstracto y obligatorio de ‘mejora’ con respecto a la situación de partida. En caso de que el municipio incumpla la normativa vigente en materia de calidad del aire, dicho objetivo de mejora mínimo lo constituirá el cumplimiento de la normativa vigente.

Por el contrario, si el municipio cumple con la legislación sobre calidad del aire vigente, la norma le otorga un ámbito de discrecionalidad para decidir qué objetivo de mejora establecer, con una única pauta: el proyecto de ZBE debe contribuir a alcanzar, en un plazo *razonable*, los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud. Por lo tanto, el proyecto debe reflejar dicho objetivo, y es la administración competente la que deberá decidir, en atención a sus circunstancias particulares, cuál es el plazo razonable para alcanzar dicho cumplimiento<sup>9</sup>.

En este punto debemos mencionar que la legislación vigente en materia de calidad del aire será modificada en los próximos meses; en el apartado 3.3 desarrollamos con más detalle la normativa en materia de calidad del aire vigente y explicamos el cambio que se dará y que deberá tomarse en consideración a la hora de establecer los objetivos de la ZBE.

Los plazos para el cumplimiento de la normativa vigente, no obstante, no son voluntarios, sino que vienen establecidos en la propia normativa. A partir del cumplimiento de estos objetivos mínimos, como decimos los plazos para alcanzar los valores establecidos en las Directrices de la OMS de 2021 deben ser los que considere la entidad local, dentro del margen de la *razonabilidad*<sup>10</sup>.

**El objetivo de mitigación de emisiones GEI, se define en objetivos más concretos** relativos al cambio modal. De hecho, como hemos señalado en otros apartados, las ZBE están planteadas en la planificación estatal sobre cambio climático como *‘medida estrella para el cambio modal’*, que se espera que provoque una reducción de emisiones GEI. Esto es, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero no se presenta como resultado directo de la electrificación de todo el parque de vehículos, sino como resultado de dicho cambio en los modos de transporte, acompañado, no cabe duda, de la electrificación del transporte de los vehículos motorizados de uso privado.

Los objetivos a alcanzar, por lo tanto, están relacionados con dicho cambio modal, en particular y fundamentalmente, la reducción de la utilización del vehículo privado motorizado frente al resto de modos de transporte, así como la electrificación del vehículo motorizado.

Los objetivos complementarios relativos al impulso del cambio modal y a la promoción de la eficiencia energética en el uso de medios de transporte, están estrechamente unidos al objetivo de reducción de GEI, es por ello que comparten los mismos indicadores de seguimiento.

---

9 Como dato orientativo, la propuesta de Directiva sobre calidad del aire establece nuevos valores a cumplir antes de 2030.

10 Constituye un principio rector de la normativa básica en materia de calidad del aire contenida en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, la obligación de los poderes públicos cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y el medio ambiente (artículo 4).

Por último, si así se ha decidido, se podrán establecer objetivos de calidad acústica. Como en el caso de la calidad del aire, el establecimiento de unos objetivos y medidas asociadas debe coincidir con unos datos de partida específicos sobre calidad acústica. En función de los resultados, el objetivo podrá ser simplemente cumplir con la normativa vigente en el caso de que la evaluación refleje que se da algún incumplimiento; en caso contrario, el Real Decreto 1052/2022 no menciona una referencia similar a las Directrices de la OMS sobre calidad del aire en el ámbito de la calidad sonora<sup>11</sup>. Lo que se señala es que el objetivo, en caso de cumplimiento de la normativa sobre ruido, debe ser *mantener* esa calidad. Además, tal como se mencionará con más profundidad en el apartado 3.3, el Real Decreto de ZBE establece la posibilidad de incluir nuevas zonas tranquilas en el ámbito de las ZBE.

### 3.2.2. Evaluación de alternativas eficaces

El segundo principio cuyo cumplimiento debe quedar reflejado en los proyectos de ZBE es el **principio de eficacia o de idoneidad**, según el cual el diseño de ZBE adoptado debe ser el más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos fijados. En consecuencia, únicamente será ajustada a Derecho una medida restrictiva que logre conseguir el resultado deseado; de lo contrario, no estará justificada.

Un ejemplo de lo que significa el principio de eficacia o idoneidad y su importancia para la validez jurídica de la medida nos lo otorga la sentencia del **TJUE, de diciembre de 2022, de condena a España por haber incumplido**, desde 2010 hasta 2020, los valores límite fijados para el dióxido de nitrógeno en la Directiva 2008/50/CE.

Los incumplimientos de la directiva atribuidos son dos: en primer lugar, incumplir los valores límite fijados por la normativa de aplicación, y, en segundo lugar, **no adoptar un plan con medidas adecuadas e idóneas para cumplir** en el plazo más breve posible, planes que son comunicados y evaluados a la Comisión Europea. El TJUE da por acreditado el incumplimiento de ambas obligaciones, y condena a España.

En cuanto a obligación de adoptar medidas eficaces para cumplir con los valores límite legislados, la sentencia señala dos aspectos que son interesantes:

- 1) En primer lugar, y con relación al supuesto concreto, señala que no es aceptable estimar la alegación por parte del reino de España relativa a que no existe incumplimiento alguno, en tanto que las medidas de mejora de la calidad del aire han sido efectivamente previstas e implantadas. Señala el TJUE que, sin necesidad de entrar en el detalle de las medidas, **el mero incumplimiento sistemático y reiterado durante siete años**, de los valores límite establecidos en la Directiva, **demuestra por sí mismo que las medidas, fueran las que fueran, no eran idóneas**.
- 2) En segundo lugar, y aunque todavía no se había implantado efectivamente, Madrid aprobó un Plan A de calidad del aire en 2017, en el que se preveía la implantación de Madrid Central. A este respecto, aunque no se había evaluado su eficacia, el **TJUE valora, ya preliminarmente, que 'la eficacia de la medida es limitada, dado que solo afectaba a un área de 4,72 km<sup>2</sup>, cuando la superficie total de la zona ES1301 Madrid es de 604,45 km<sup>2</sup>'**. En este caso, sin necesidad de entrar a evaluar los efectos que tenga, se puede deducir que, si la superficie contaminada es mucho mayor que la zona de acceso restringido, los resultados probablemente no sean los deseados. Por lo que la delimitación de la ZBE también ha de ser idónea con relación a los objetivos de calidad del aire fijados.

---

<sup>11</sup> A pesar de que no se mencionan, existen unas directrices que se pueden tomar en consideración: *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, Organización Mundial de la Salud 2018, ISBN 978 92 890 5356 3.

Esta sentencia, trasladada al proceso de implantación de una ZBE, nos recuerda la importancia de evaluar frecuentemente las medidas adoptadas, así como de adaptar las mismas en caso de que no respondan a la finalidad perseguida. Esto es, en síntesis, **se considera que una medida es idónea o eficaz si produce el resultado esperado**, en este caso, si la medida contribuye a la mejora de la calidad del aire según las evaluaciones efectuadas; de lo contrario, habrá que modificarla, porque, aunque responde al principio de necesidad, no responde al de eficacia.

La justificación del principio de eficacia se refleja en el proyecto mediante el **análisis del origen de la contaminación**, lo cual posibilitará **evaluar las distintas posibilidades efectivas** para alcanzar los objetivos fijados.

En relación con lo anterior, el principio de eficacia se debe poner en relación con el principio de proporcionalidad que se explica en el siguiente apartado, en la medida en que el **diseño de ZBE no solo tiene que ser idóneo para conseguir los objetivos pretendidos, sino que debe ser proporcional**, en el sentido de haberse elegido, entre las distintas alternativas existentes, la menos restrictiva de derechos.

Por eso es conveniente, en esta fase, analizar distintas alternativas que conducirían al resultado deseado, para, posteriormente, poder seleccionar la menos restrictiva de derechos.

Una de las alternativas será la **alternativa cero o de no intervención**, que consiste en analizar cuál sería la evolución natural de la situación de partida si se decidiera no intervenir; esto es, el análisis del resultado de una actividad administrativa continuista con la anterior, con relación a los objetivos marcados.

Este análisis de la alternativa 0 es interesante tanto en los municipios que están obligados a implantar ZBE como en los que no, porque ayuda a modular el alcance de la restricción, y a justificar la necesidad de la medida. En efecto, una alegación común a las ZBE suele ser la innecesariedad de establecer una restricción a los vehículos más contaminantes, por la renovación 'natural' del parque de vehículos esperada en los entornos urbanos. El análisis de la alternativa cero permite evaluar el alcance de dicha renovación natural de parque de vehículos junto con otros factores que puedan implicar una reducción 'natural' de la contaminación, y así modular el alcance de la restricción.

Una vez analizado el resultado de la alternativa cero, deben evaluarse (aunque no se establece normativamente cuantas) al menos otras dos alternativas reales o de restricción, evaluando, como mínimo, las siguientes variables:

- **Diseño espacial de la ZBE:** dimensión, número de ZBE, ubicación, existencia de anillos, etc.
- **Modelo de la restricción:** clasificación ambiental de los vehículos que tendrán restringido el acceso, categoría de vehículos, en su caso, horario, etc.
- **Otras medidas que fomenten el cambio hacia modos de transporte más sostenibles.**

## Proyecto de ZBE

### Anexo I A. Contenido mínimo

#### Datos que reflejan el cumplimiento del principio de eficacia en el proyecto

5. Origen de la contaminación: Información actualizada sobre la contribución de las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación atmosférica al total de emisiones, caracterización del parque circulante (en base a su clasificación ambiental y, adicionalmente, se podrán utilizar mediciones empíricas de las emisiones reales de los vehículos de forma individualizada).

7. Sobre análisis de las posibles medidas a adoptar:

- Listado de posibles medidas y calendario de aplicación. Es recomendable apoyarse en una modelización de calidad del aire para establecer el área mínima y las medidas de restricción necesarias para la consecución de los objetivos de mejora de calidad del aire y mitigación del cambio climático.
- Estimación de la mejora de la calidad del aire y de la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y estimación del plazo previsto para alcanzar los objetivos fijados.

En definitiva, para reflejar el cumplimiento del principio de eficacia de la ZBE propuesta, el proyecto debe justificar que las medidas propuestas son idóneas para alcanzar el objetivo fijado de mejora de la calidad del aire, así como los objetivos de mitigación de GEI y reducción del ruido, en su caso. Para ello, no basta con alegar de forma genérica el impacto que presumiblemente tendrá la reducción de la circulación de vehículos a motor, sino que debe justificarse el impacto concreto que tendrá en el municipio, partiendo de los datos sobre la calidad del aire y el origen de la contaminación específicos de cada municipio.

### 3.2.3. Evaluación de impacto y proporcionalidad

El tercer principio cuyo cumplimiento debe quedar reflejado en el proyecto de ZBE es el **principio de proporcionalidad**, según el cual el diseño de ZBE deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a las personas destinatarias.

Por lo tanto, la justificación del cumplimiento de este principio implica la necesidad de haber evaluado, con carácter previo, varias alternativas eficaces para, posteriormente, elegir la menos restrictiva de derechos o la que menor impacto social y económico desfavorable provoque.

Para ello, tanto el RD 1052/2022 como la jurisprudencia, exigen que el proyecto refleje el impacto de la ZBE propuesta en diferentes ámbitos: ámbito social y ámbito económico, fundamentalmente. El objetivo es reflejar que la ZBE propuesta, junto con las medidas de restricción, es **razonable o proporcional** en relación objetivo perseguido, tras haber ponderado tanto los beneficios como los costes esperados.

Es esencial, a este respecto, prever medidas que vayan encaminadas a amortiguar estos costes sociales o económicos, mediante el establecimiento de medidas como modulaciones horarias, exenciones o moratorias para determinados colectivos. Esto es, la finalidad de este análisis de proporcionalidad es justificar que las medidas, además de servir objetivamente a los objetivos propuestos, no conlleven un impacto desproporcionado desde el punto de vista social y económico, sino que dicho impacto es **razonable** y, además, se ha tratado de **amortiguar** de forma efectiva.

En concreto, se debe reflejar la proporcionalidad del diseño espacial -dimensión, ubicación- así como la proporcionalidad de la restricción establecida. A continuación, se señala el contenido del proyecto de ZBE que tiene relación con la justificación del principio de proporcionalidad:

## **Proyecto de ZBE**

### **Anexo I A. Contenido mínimo**

#### **Datos que reflejan el cumplimiento del principio de proporcionalidad**

##### **7. Medidas de mejora de la calidad del aire y mitigación de emisiones de cambio climático:**

- Análisis de alternativas a las restricciones absolutas impuestas a los vehículos más contaminantes, como su modulación horaria, regímenes transitorios de duración suficientemente calibrada para fomentar el trasvase modal a medios de transporte más sostenible como la movilidad activa y el transporte público y, en última instancia, facilitar la transición del parque móvil español hacia vehículos cero emisiones, así como de las posibles excepciones suficientemente justificadas.
- Justificación del ámbito territorial de las ZBE así como, en su caso, de sus subzonas o áreas y correlación con los espacios temporales al amparo de lo dispuesto en los artículos 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y 18 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Justificación de la conformidad de las restricciones de acceso, circulación y aparcamiento y, en su caso, excepciones establecidas, con los artículos 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen jurídico del sector público; 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado, y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

##### **10. Memoria económica en la que se incluyan, al menos, los siguientes análisis de impacto:**

- a)** Análisis del impacto presupuestario y económico de la ZBE en las entidades locales conforme al artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015.
- b)** Análisis de las consecuencias en la competencia y el mercado, conforme a lo exigido por los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015.
- c)** Consecuencias del establecimiento de las ZBE para los grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

Tal como se verá en el apartado sobre jurisprudencia, el análisis del principio de proporcionalidad en las distintas sentencias que han resuelto los recursos contra algunas ZBE ha resultado decisivo para adoptar la decisión de anular estas ZBE. Hay que destacar, no obstante, que los tribunales no han entrado a analizar si las medidas eran proporcionales o no; lo que han analizado es si los ayuntamientos respectivos han contado con toda la información disponible como para poder realizar el juicio de ponderación de beneficios y costes propio de la proporcionalidad.

En definitiva, **necesidad, eficacia y proporcionalidad** en sentido estricto son las tres patas de la silla que conforman la **motivación**, extremo que los tribunales revisan en ámbitos en los que las administraciones cuentan con *discrecionalidad* -o libertad de elección- para elegir una medida u otra de intervención en base a criterios de oportunidad por ser posibles varias soluciones, como es el caso del diseño de las ZBE.

En estos supuestos en los que la administración cuenta con un margen de discrecionalidad, los tribunales controlan la **forma** -el cumplimiento del procedimiento para la formación de la voluntad de las administraciones públicas, fundamentalmente- y la **motivación**, esto es, en la revisión del cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad que acabamos de ver.

### 3.2.4. Análisis de coherencia

El cuarto principio cuyo cumplimiento debe quedar reflejado en el proyecto de ZBE es el **principio de seguridad jurídica**, según el cual la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, local, autonómico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

La seguridad jurídica implica que la norma que regule el diseño de la ZBE debe perseguir la claridad, evitando la confusión, y procurando que los operadores y personas que sepan con claridad a qué atenerse.

Es por ello que el proyecto deberá reflejar el marco jurídico de las ZBE, los derechos y obligaciones que se establezcan, y su coherencia con el resto de normativa municipal y sectorial -calidad del aire, cambio climático, ruido, etc.-. En el apartado 3.3 se cita la normativa básica sectorial a tomar en consideración en este punto.

#### **Proyecto de ZBE**

##### **Anexo I A. Contenido mínimo**

#### **Datos que reflejan el cumplimiento del principio de seguridad jurídica**

3. Análisis de coherencia de los proyectos de ZBE con los instrumentos de planificación preexistentes.
9. Análisis jurídico de la naturaleza de la ZBE y de los derechos y obligaciones que se pretende implantar en el municipio o territorio insular, incluyendo la competencia, potestades administrativas (especialmente la sancionadora) e instrumentos adecuados para su implementación tales como convenios de colaboración.

### 3.2.5. Transparencia y participación pública

El quinto principio cuyo cumplimiento debe quedar reflejado en el proyecto de ZBE es el **principio de transparencia**, según el cual las Administraciones Públicas deben posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; deben definir claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y deben posibilitar que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

**El principio de transparencia se ve reforzado en el ámbito ambiental**, que cuenta con una regulación propia establecida en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Para garantizar el principio de transparencia, así como el derecho a la información y a la participación en materia de medio ambiente, se deben garantizar los siguientes derechos **del público en general, sin necesidad de mostrar un interés especial o legítimo**:

1. Derecho a participar en la elaboración del proyecto de ZBE, cuando todas las alternativas son posibles, esto es, antes de que la decisión haya sido adoptada.
2. Derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas -entre ellas, las entidades que integran la administración local- o en el de otros sujetos que la posean en su nombre.

Asimismo, esta Ley 27/2006, garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible.

Según la Ley 27/2006, es **información ambiental**:

- a) **El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera**, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.
- b) **Los factores**, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, **que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente** citados en la letra a).
- c) **Las medidas**, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- d) **Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.**
- e) **Los análisis de la relación coste-beneficio** y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c).

- f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Las leyes sectoriales en materia de medio ambiente, incluidas las normativas sobre calidad del aire, en muchas ocasiones también recogen este derecho a la información y participación pública<sup>12</sup>.

## **Proyecto de ZBE**

### **Anexo I**

#### **Datos que reflejan el cumplimiento del principio de participación e información al público**

##### **Anexo I A. Contenido mínimo**

1. Delimitación del perímetro de la ZBE, incluyendo la delimitación de las vías urbanas o barreras naturales que delimitan su perímetro. Estaciones de medición de calidad del aire (mapa, coordenadas geográficas) o puntos de muestreos definidos para las campañas de los indicadores de calidad del aire, así como áreas de superación de los valores límite, en su caso.
2. Información general: Tipo de zona (municipio, área industrial o rural). Estimación de la superficie contaminada (km<sup>2</sup>) y de la población expuesta a la contaminación.
4. Naturaleza y evaluación de la contaminación: información actualizada sobre concentración de contaminantes observados durante los años anteriores (antes de la implementación de las ZBE), si el municipio o territorio insular dispone de dicha información y técnicas de evaluación utilizadas.
5. Origen de la contaminación: información actualizada sobre la contribución de las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación atmosférica al total de emisiones, caracterización del parque circulante (en base a su clasificación ambiental y, adicionalmente, se podrán utilizar mediciones empíricas de las emisiones reales de los vehículos de forma individualizada).
12. Procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y revisión. Definición de indicadores de calidad del aire y cambio climático, establecimiento de la periodicidad del seguimiento de los mismos y acceso a la información.
13. Plan de comunicación, participación y sensibilización, estableciendo un diálogo con la ciudadanía, agentes económicos y otros actores de la movilidad, para incorporarlos al proceso.

<sup>12</sup> Así, los artículos 8 y 17 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; así como el artículo 28 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

### **Anexo I B. Otros elementos**

1. Estaciones de medición de ruido ambiental (mapa, coordenadas geográficas) o puntos de muestreos definidos para las campañas de los indicadores de ruido, así como áreas de superación de los valores límite, en su caso.
2. Naturaleza y evaluación de la contaminación acústica: indicadores de ruido ambiental observados durante los años anteriores (antes de la implementación de las ZBE), si el municipio o territorio insular dispone de dicha información y técnicas de evaluación utilizadas.
3. Información disponible sobre las fuentes de ruido existentes en la zona.
6. Procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y revisión. Definición de indicadores de movilidad sostenible, ruido y eficiencia energética, establecimiento de la periodicidad del seguimiento de los mismos y acceso a la información.

Como se puede observar, los datos que constituyen información ambiental coinciden en su mayoría con la información que debe proporcionarse en los proyectos, que deben ser públicos. Por lo tanto, la publicación de los datos sobre contaminación en los municipios no se explica únicamente por la obligación de justificar la necesidad de las medidas, sino también por la obligación de garantizar los principios de participación e información pública, principios reforzados en el caso de los proyectos de ZBE, por tratarse de un proyecto de carácter ambiental.

El RD 1052/2022 sobre ZBE otorga una gran importancia a la información y participación pública durante todas las fases de preparación e implementación de la ZBE, tal como se refleja en varios de sus artículos, en especial los artículos 11, sobre información pública; artículo 12, sobre sistema de monitorización y seguimiento; y artículo 13, sobre gobernanza y participación pública.

### **3.2.6. Diseño de un marco de seguimiento y evaluación de la ZBE**

El sexto de los principios que debe quedar reflejado en el proyecto de ZBE, es el **principio de seguimiento y evaluación de la ZBE**, en virtud del cual las entidades locales deben revisar periódicamente las ZBE implantadas, para poder analizar si las medidas están conduciendo a los resultados esperados y, por lo tanto, si estas medidas están correctamente justificadas y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas.

#### **Proyecto de ZBE**

##### **Anexo I A. Contenido mínimo**

#### **Datos que reflejan el cumplimiento del principio de seguimiento y evaluación**

12. Procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y revisión. Definición de indicadores de calidad del aire y cambio climático, establecimiento de la periodicidad del seguimiento de los mismos y acceso a la información.

El seguimiento continuo de las medidas es una condición imprescindible para poder garantizar el cumplimiento de todos los principios que se han analizado anteriormente. En efecto, las medidas de la ZBE no deben quedar justificadas o motivadas únicamente en referencia al momento inicial de su implementación, sino durante todo el tiempo en que ésta se encuentre en vigor.

Además de la obligación de monitorizar de forma continua el cumplimiento de los objetivos propuestos para la ZBE, el Real Decreto establece la obligación de publicar, en el plazo de tres años desde la implementación de la ZBE y posteriormente cada cuatro años, un **informe en el que se valore el cumplimiento de los objetivos**<sup>13</sup>, con indicación de los resultados de los indicadores de seguimiento en dicho periodo de tiempo.

Según el artículo 12 del RD de ZBE, el sistema de monitorización y seguimiento a de emplear, al menos, los siguientes indicadores:

**a) Concentración de dióxido de nitrógeno:**

1.º Evolución del Valor límite horario (VLH).

2.º Evolución del Valor límite anual (VLA).

**b) Reparto modal del uso del automóvil particular:** desplazamientos en automóvil particular/ desplazamientos totales en otros medios de transporte.

**c) Porcentaje de vehículos cero emisiones con respecto al total de la flota** de vehículo privado, transporte de mercancías y transporte colectivo.

### 3.2.7. Control de la estabilidad presupuestaria

Por último, es imprescindible, por mandato de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que el proyecto refleje un análisis de impacto presupuestario y económico de la ZBE.

En efecto, el artículo 7 de la citada LO 2/2012, sobre principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, señala:

*‘3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera’.*

Como se verá en el apartado sobre jurisprudencia, la insuficiencia del análisis de impacto presupuestario efectuado ha resultado ser, en varias ocasiones, causa de nulidad de las ordenanzas de ZBE, por sí misma.

---

<sup>13</sup> Esta periodicidad es coherente con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; en efecto, el artículo 8 de esta norma establece que las administraciones públicas deben elaborar y publicar, como mínimo cada año, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo. Se señala que estos informes serán de ámbito nacional y autonómico y, en su caso, local e incluirán datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que éste sufra, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público.

### 3.3. Marco normativo sectorial de aplicación

En este apartado se citan los aspectos más relevantes de la normativa sectorial que incide sobre las ZBE, pues es la normativa que se deberá tomar como referencia a la hora de evaluar la situación de partida, establecer los objetivos correspondientes y definir los indicadores de seguimiento.

En primer lugar, hay que mencionar que el medio ambiente es una competencia que ostentan todos los niveles de administración, desde la Unión Europea hasta las entidades locales. En la actualidad, una gran parte de la normativa estatal en materia ambiental es el resultado de la aplicación y transposición de la normativa europea, al menos así sucede con las tres normativas sectoriales citadas en el RD sobre ZBE: calidad del aire, cambio climático y contaminación acústica. En efecto, la UE ostenta competencias en el marco de la política medioambiental, por lo que los estados miembros, o bien deben aplicar dicha normativa de forma directa, en los casos en que adopte la forma de Reglamento; bien deben trasponer al derecho interno la norma para que resulte de aplicación, como es el caso de las Directivas.

En el ámbito estatal, el Estado ostenta la competencia para elaborar la normativa básica en materia de medio ambiente, por lo que, normalmente, existirá una ley que regule las bases del ámbito sectorial ambiental de que se trate. No obstante, las CCAA ostentan competencia para el desarrollo de dicha normativa ambiental, por lo que, a la hora de establecer objetivos para las ZBE en las tres materias de calidad del aire, cambio climático, movilidad sostenible y ruido, debemos atender a la normativa que en su caso haya dictado la comunidad autónoma, que puede ampliar la protección básica establecida por el legislador estatal.

Las entidades locales, por su parte, ostentan competencias en materia de medio ambiente y tráfico de vehículos a motor, y el ejercicio de sus competencias está guiado por el **principio de vinculación negativa**<sup>14</sup>: esto es, en virtud del principio de autonomía local (artículos 137 y 140 CE), tienen competencia para regular las materias ambientales no reguladas expresamente en otra norma de rango superior o bien desarrollar o ampliar la protección ofrecida por estas, respetando siempre el principio de jerarquía normativa.

En definitiva, para la elaboración del proyecto de ZBE, así como para la elaboración del PMUS o cualquier otra normativa local referida al medio ambiente, es conveniente analizar la normativa dictada en cada una de las administraciones territoriales citadas -UE, Estatal, CCAA y local-. A continuación, se ofrece una síntesis de las normas de aplicación a las ZBE en cada uno de los ámbitos citados.

#### 3.3.1. Calidad del aire

##### a) Normativa comunitaria

En la actualidad, la UE regula la materia de la calidad del aire a través de la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

---

<sup>14</sup> Principio sostenido por la jurisprudencia mayoritaria en la actualidad. En este sentido, cabe citar las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2009 (rec. 283/2008); y 17 de noviembre de 2009 (rec. 1147/2008), entre otras.

En relación con las ZBE, la Directiva 2024/2881, pendiente de su trasposición al ordenamiento jurídico estatal, es importante porque:

- Establece Objetivos de calidad del aire
- Define métodos y criterios comunes para evaluar la calidad del aire

Asimismo, es relevante por cuanto establece varias obligaciones aplicables a la implementación de las ZBE:

- La obligación de obtener información sobre la calidad del aire y controlar la evolución a largo plazo y las mejoras resultantes de las medidas establecidas
- La obligación de asegurar que esa información se halla a disposición de la ciudadanía
- La obligación mantener la calidad del aire, cuando sea buena, y mejorarla en los demás casos

Para poder dar cumplimiento a tales obligaciones, la Directiva regula aspectos técnicos tales como los tipos de mediciones que se deben efectuar -mediciones fijas, modelizaciones...-; el número y ubicación de los puntos de muestreo; requisitos de calidad de los datos y métodos de referencia para la toma de muestras, entre otros requisitos de ámbito técnico. Como se ha señalado anteriormente, la normativa europea en materia de calidad del aire ha sido traspuesta al ordenamiento interno mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

## **b) Normativa estatal**

En relación con la normativa básica estatal en materia de calidad del aire, esta se compone de dos normas:

- **Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera**
- **Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire**

La Ley 34/2007 establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica y define las competencias de cada administración territorial en la materia, mientras que el RD 102/2011 transpone la normativa europea al derecho interno.

En materia de calidad del aire es importante tomar en consideración el reparto competencial que realiza la Ley 34/2007, según la cual, corresponde al estado definir y establecer, con la participación de las comunidades autónomas:

- Los objetivos de calidad del aire, los umbrales de alerta e información y los valores límite de emisión.
- Los requisitos mínimos a los que deben ajustarse las estaciones, redes, métodos y otros sistemas de evaluación de la calidad del aire.
- Las metodologías para estimar las fuentes naturales y los procedimientos para conocer su incidencia en los valores registrados de ciertos contaminantes.

En la actualidad, estos objetivos, requisitos y metodologías están recogidos en el RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

### c) Normativa autonómica

Por su parte, **las comunidades autónomas** evalúan la calidad del aire, zonifican el territorio, pueden establecer, en su caso, objetivos de calidad del aire y valores límite de emisión más estrictos, y adoptan planes de mejora de calidad del aire en su ámbito territorial. En el ámbito de la CAV, el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad cuenta con una Red de Control de Calidad del Aire que dispone de 55 estaciones de medición<sup>15</sup>.

A pesar de la facultad de las comunidades autónomas para incrementar los niveles de exigencia mínimos en materia de calidad de aire, la CAV no ha hecho uso de esta competencia de desarrollo, por lo que los valores de referencia que han de tomarse en consideración son los establecidos en el RD 102/2011. No obstante, el Gobierno Vasco sí ha preparado, recientemente, un plan de mejora de la calidad del aire con objetivos para el año 2030 tales como:

- Alcanzar un 70% de reducción de las emisiones de NOx y SO2
- Alcanzar un 50% de reducción de las emisiones de PM2,5
- Lograr que el 100% de los puntos de medición de calidad del aire cumplan su promedios anuales de: 20 µg/m<sup>3</sup> para el PM10, 10 µg/m<sup>3</sup> para el PM2,5 y 20 µg/m<sup>3</sup> para el NO2
- Lograr que el 50% de los puntos de medición de calidad del aire por debajo del promedio anual de: 15 µg/m<sup>3</sup> para el PM10, 5 µg/m<sup>3</sup> para el PM2,5 y 10 µg/m<sup>3</sup> para el NO2

Este plan de calidad del aire de la CAV puede utilizarse como referencia adecuada para establecer los objetivos de mejora de las ZBE, más allá del cumplimiento mínimo legal que debe garantizarse en todo caso.

**Las entidades locales**, que son las obligadas a establecer las ZBE, deben ejercer, según la Ley 34/2007 '*aquellas competencias que tengan atribuidas*'. Estas competencias, según la citada ley de calidad del aire, son las siguientes:

- **Los municipios de más de 100.000 habitantes y los que formen parte de una aglomeración**, necesariamente tienen que contar con datos para informar a la población sobre los niveles de contaminación y la calidad del aire; aprobar planes de mejora de calidad del aire; y contar con un sistema de evaluación suficiente.
- **Las aglomeraciones**<sup>16</sup>, por sí mismas o en colaboración con la CCAA, deben disponer de estaciones y redes de evaluación de la calidad del aire.
- **Todos los municipios tienen** obligación de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos y para que la calidad del aire se mantenga dentro de los límites legales establecidos.

<sup>15</sup> Descripción de la Red de Control de Calidad del Aire:

<https://www.euskadi.eus/informacion/la-red-de-control-de-calidad-del-aire/web01-a2ingair/es/>

<sup>16</sup> Conurbación de población superior a 250.000 habitantes o bien, cuando la población sea igual o inferior a 250.000 habitantes, con la densidad de población por km<sup>2</sup> que se determine por las comunidades autónomas.

No obstante, tal como se ha señalado anteriormente, el RD de ZBE cita el cumplimiento de la normativa vigente en materia de calidad del aire como un mínimo imprescindible, siendo la finalidad última que las ZBE lograr la aproximación a los valores fijados en las **Directrices sobre Calidad del Aire de la OMS de 2021**, en un plazo *razonable*.

Esto es, a pesar de que las Directrices de la OMS no sean jurídicamente vinculantes, cada municipio deberá establecer en sus proyectos de ZBE, en qué plazo se ha considerado proporcional o razonable alcanzar estos valores, pudiendo tomar como referencia otros planes como el citado Plan de Calidad del Aire de Euskadi 2030.

La UE también tomó en consideración las nuevas Directrices de la OMS al proponer la revisión de la Directiva 2008/50/CE, en el marco de su Plan de Acción «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»<sup>17</sup>. Como se ha señalado anteriormente, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, establece nuevos valores límite de contaminación atmosférica que se sitúan a medio camino entre los valores recomendados por la OMS y los valores establecidos por la normativa anterior.

A continuación, se visualiza un recuadro del Plan de Calidad del Aire de Euskadi 2030<sup>18</sup> en la que se realiza una comparativa entre los valores de calidad del aire vigentes, los fijados por la nueva directiva y los recomendados por las Directrices de la OMS:

---

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400>

<sup>18</sup> Desde el 1 de enero de 2020, al haber entrado en la fase II con respecto a los valores de reducción de PM2.5, este valor es de 20 y no 25.

**2022: Proceso de actualización de la Directiva de Calidad de aire**

Los nuevos valores límite/objetivo/alerta alineados con los umbrales propuestos por la OMS.

Contaminante	Periodo	RD 102/2011	Nueva Directiva 2030	OMS 2005	OMS 2021
<b>PM<sub>2.5</sub>, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	25	10	10	5 (3 o 4 veces)
	24 horas	-	25 (18 veces)	25 (3 o 4 veces)	15 (3 o 4 veces)
<b>PM<sub>10</sub>, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	40	20	20	15 (3 o 4 veces)
	24 horas	50 (35 veces)	45 (18 veces)	50 (3 o 4 veces)	45 (3 o 4 veces)
<b>O<sub>3</sub>, µg/m<sup>3</sup></b>	8 horas	120 (25 veces)	120 (18 veces)	100	100 (3 o 4 veces)
<b>NO<sub>2</sub>, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	40	20	40	10
	24 horas	-	50 (18 veces)	-	25 (3 o 4 veces)
	1 hora	200 (18 veces)	200 (1 vez)	-	-
<b>SO<sub>2</sub>, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	20	20	-	-
	24 horas	125 (3 veces)	50 (18 veces)	20 (3 o 4 veces)	40 (3 o 4 veces)
	1 hora	350 (24 veces)	350 (1 vez)	-	-
<b>CO, µg/m<sup>3</sup></b>	24 horas	-	4 (18 veces)	-	4
	8 horas	10	10	-	-
<b>Benceno, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	5	3,4	-	1,7
<b>Plomo, µg/m<sup>3</sup></b>	Anual	0,5	0,5	-	0,5
<b>Arsénico, ng/m<sup>3</sup></b>	Anual	6	6	-	6,6
<b>Niquel, ng/m<sup>3</sup></b>	Anual	20	20	-	25
<b>Cadmio, ng/m<sup>3</sup></b>	Anual	5	5	-	-
<b>BaP, ng/m<sup>3</sup></b>	Anual	1	1	-	0,12

En definitiva, a la hora de establecer los objetivos de las ZBE, el fin último debe ser aproximarse al cumplimiento de los valores recomendados en las nuevas Directrices sobre Calidad del Aire de la OMS de 2021. Si bien dichas directrices no son jurídicamente vinculantes -y por ello no se iniciarán procedimientos de infracción ante las instituciones europeas debido a su incumplimiento-, sí existe la obligación de plantear un plazo, el que se considere razonable, para alcanzar su cumplimiento. Este planteamiento es coherente con la visión de la UE establecida su estrategia «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»<sup>19</sup>, de alcanzar un planeta sano para todas las personas.

En conclusión, es imprescindible asegurarse de que las medidas propuestas tengan como resultado una mejora con respecto a la situación de partida con relación a la calidad del aire, puesto que únicamente dicha mejora podrá justificar las medidas de intervención restrictivas que se establezcan.

### 3.3.2. Cambio climático y movilidad sostenible

#### Normativa y planificación de ámbito comunitario y estatal

El segundo de los objetivos de establecimiento obligatorio en los proyectos de ZBE, junto con el objetivo de mejora de la calidad del aire, es la **mitigación de emisiones GEI**. Según el artículo 8 del Real Decreto de ZBE, se deben establecer objetivos **para 2030** medibles y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las ZBE, de modo **coherente con los objetivos establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima PNIEC**, en particular, con el objetivo de reducción de la utilización del vehículo privado motorizado frente al resto de modos de transporte.

Los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) son planes que la UE demanda a los Estados miembros con el objetivo de contribuir, a escala de la Unión, a los objetivos climáticos del Acuerdo de París de 2015, con el fin de dar una respuesta internacional y coordinada al reto de la crisis climática.

En este sentido, el PNIEC 2021-2030<sup>20</sup> presenta las ZBE como **'medida estrella que impulsará un cambio modal desde el vehículo privado hacia la movilidad activa'** y que afectará según el plan al 35% de los pasajeros-kilómetro que hoy día se realizan en vehículos convencionales de combustión.

Complementariamente, el plan señala que otra fuerza motriz impulsora de la descarbonización del sector del transporte será la presencia de renovables en la movilidad que alcanzará en 2030, debido al aumento del número de vehículos ECO o 0 emisiones.

Por lo tanto, el proyecto deberá contener objetivos relacionados con el cambio modal y la electrificación del transporte, que tendrán un impacto en la emisión final de GEI en las ciudades.

El cumplimiento de estos objetivos deberá ser monitorizado mediante los indicadores incluidos en la categoría 2 del Anexo II. Dicho anexo recoge una gran cantidad de indicadores, pero según el artículo 12, deben establecerse al menos dos:

**b) Reparto modal del uso del automóvil particular:** desplazamientos en automóvil particular/ desplazamientos totales en otros medios de transporte.

**c) Porcentaje de vehículos cero emisiones con respecto al total de la flota** de vehículo privado, transporte de mercancías y transporte colectivo.

<sup>19</sup> La Visión de la UE a 20250, un planeta sano para todos: La contaminación del aire, el agua y el suelo es reducida a unos niveles que ya no se consideran perjudiciales para la salud y los ecosistemas naturales y que respetan unos límites aceptables para nuestro planeta, generando de este modo un entorno sin sustancias tóxicas.

<sup>20</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

Tal como se ha mencionado en otros apartados del presente documento, el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades está vinculado no solo a la sustitución progresiva de la fuente energética del parque de vehículos, sino, principalmente, a la consecución de un cambio modal en los medios de movilidad, lo cual se ve reflejado en los indicadores de seguimiento que se ha de emplear para la evaluación del cumplimiento de este objetivo.

### **Normativa y planificación de ámbito autonómico**

Si bien el mandato legal de establecer ZBE deviene de la normativa de ámbito estatal (en concreto, en la Ley 7/2021), a escala autonómica se han dictado diversas normas en materia de clima, energía y movilidad sostenible que se deben tomar en consideración a la hora de elaborar el proyecto de ZBE, en la medida en que estas conforman el marco normativo integrado y coherente de salud, clima y energía (a nivel autonómico) en el que se insertan las ZBE.

Así, citar las normas y la planificación que se mencionan a continuación en los proyectos de ZBE puede servir para reforzar la coherencia de las ZBE con el resto del ordenamiento jurídico superior (ver apartado 3.2.4. del documento), en este caso autonómico:

- **Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático**

Esta ley establece el marco jurídico de la CAV en materia de transición energética y cambio climático, fijando el objetivo a largo plazo de alcanzar la neutralidad climática a más tardar en el año 2050, así como un objetivo intermedio para 2030 de reducción de gases de efecto invernadero del 45 % respecto al año de referencia de 2005.

En materia de movilidad, la ley dirige el mandato a todas las administraciones públicas vascas de fomentar una movilidad más sostenible mediante, entre otros, las siguientes actuaciones<sup>21</sup>:

- La promoción de la movilidad activa peatonal y ciclista, el transporte público y los modos de transporte más eficientes y menos contaminantes (incluyendo la instalación de infraestructuras específicas y la implementación de sistemas públicos de bicicleta compartida).
- El desarrollo de modelos de transporte más eficientes y sostenibles, caracterizados por el uso de vehículos con tecnologías limpias, la multimodalidad, la intermodalidad y la convivencia de formas de movilidad alternativa y servicios de movilidad que den respuesta a las necesidades de la población.
- El fomento de los modos de transporte con menores emisiones.
- La renovación de vehículos y la progresiva incorporación de energías alternativas en el parque móvil.
- El despliegue de las diferentes infraestructuras de recarga y repostaje, así como la progresiva implantación de la conectividad y digitalización de la movilidad.

---

<sup>21</sup> Consultar el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático.

- **Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca**

Esta norma contiene numerosos objetivos relacionados con el ahorro y la sostenibilidad energética, entre los que cabe destacar el objetivo de promover una movilidad más racional y sostenible, que incluya las alternativas de desplazamiento no motorizadas, así como los modos de transporte que utilicen combustibles alternativos.

Cabe destacar el artículo 23 de la norma, que habilita a los municipios a prohibir o restringir el acceso a determinadas zonas del término municipal a los vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión, a fin de evitar un incremento excesivo del uso de la energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero o un deterioro de la calidad del aire atmosférico.

Asimismo, la norma también habilita a los municipios para disponer carriles alternativos y reservar zonas para el estacionamiento de aquellos vehículos que utilicen combustibles alternativos, así como para establecer reducciones en el precio del estacionamiento en zonas públicas o aparcamientos municipales para esta clase de vehículos. Además, establece el mandato genérico de privilegiar las zonas peatonales y los carriles-bici frente a los espacios reservados a la circulación de los vehículos a motor, así como de fomentar el uso del transporte público o de la movilidad compartida entre sus plantillas.

En el caso de los municipios de más de 5.000 habitantes, estas y otras medidas de movilidad sostenible deberán recogerse en el Plan de Movilidad Urbana con el que deben contar desde marzo de 2021, según esta Ley 4/2019.

- **Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi**

La ley de movilidad sostenible de euskadi fija como uno de los objetivos más destacables de la política de movilidad sostenible el contribuir a la mejora del medio ambiente y la seguridad y salud de la ciudadanía, reduciendo la contaminación atmosférica y acústica y el consumo de energía, así como los efectos derivados del cambio climático.

La norma destaca por ofrecer una definición del concepto de **movilidad sostenible**, que según la norma es la que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, mejorando la calidad de vida de las personas y minimizando los efectos negativos sobre las personas y el medio ambiente, relacionando los desplazamientos con sus consecuencias sociales y ecológicas.

En relación a las obligaciones establecidas por esta ley, cabe destacar que se establece un mandato a las administraciones públicas de la CAV para que promuevan los desplazamientos a pie y por medios no motorizados, y para que favorezcan el uso del transporte público haciendo posible una red intermodal que garantice la movilidad de las personas y mercancías de manera accesible, sostenible, eficaz y eficiente.

La ley también menciona los Planes de Movilidad Urbana previstos en la Ley 4/2019, que se deberán elaborar, según esta norma, a la luz del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi, garantizando que son coherentes y se alinean con dicho plan.

- **Plan de movilidad sostenible Euskadi 2025-2035**

Los Planes de Movilidad Urbana municipales se deberán ajustar a las determinaciones del Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi 2025-2035. Como aspecto destacable en relación a las ZBE, se debe mencionar que el plan recoge una línea de actuación expresamente dirigida a impulsar el establecimiento de ZBE en municipios de más de 25.000 habitantes, que incluirían a los municipios de Basauri, Durango, Eibar, Errenteria, Leioa, Portugalete, Santurtzi y Sestao. En principio, no se prevé la modificación normativa para configurar una nueva obligación legal de implantar ZBE en estos municipios, sino que la previsión es la puesta en marcha de medidas de fomento para su establecimiento por parte de la administración general de la CAV.

- **Estrategia de Cambio Climático de Euskadi 2050**

Por último, debemos mencionar la Estrategia de Cambio Climático de Euskadi para 2050. En materia de movilidad, esta estrategia establece como segunda meta la de alcanzar un transporte sin emisiones, para cuya consecución incluye las siguientes líneas de actuación:

- Potenciar la intermodalidad y los modos de transporte con menores emisiones de GEI.
- Sustituir el consumo de derivados del petróleo.
- Integrar criterios de vulnerabilidad y criterios de adaptación en infraestructuras de transporte.

Tal como se ha podido comprobar, las ZBE se enmarcan en una política de sostenibilidad más amplia contenida en normas de cambio climático y movilidad tanto de escala europea, como estatal y autonómica. Mencionar estas normas en el proyecto de ZBE serviría tanto para justificar la coherencia de las ZBE con el resto del ordenamiento jurídico, como para informar de forma didáctica y sencilla sobre el encaje y las funciones de las ZBE en el marco más amplio de las políticas y normas sobre sostenibilidad.

### 3.3.3. Contaminación acústica

Tal como señala el Real Decreto sobre ZBE, las entidades locales deben velar porque los objetivos relativos a la mejora de calidad del aire y mitigación de GEI **promuevan el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica**. Voluntariamente, además, los proyectos pueden establecer objetivos concretos en esta materia.

Para el supuesto de que se decida establecer objetivos de calidad acústica y realizar un seguimiento de los mismos, el Real Decreto de ZBE señala que los proyectos deberán incorporar los objetivos de calidad acústica que sean aplicables en las áreas en las que se encuentren, de acuerdo a la zonificación acústica establecida por la autoridad competente.

**Definiciones relevantes<sup>22</sup>**

**Área acústica:** ámbito territorial, delimitado por la Administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica.

**Objetivo de calidad acústica:** conjunto de requisitos que, en relación con la contaminación acústica, deben cumplirse en un momento dado en un espacio determinado

**Zonas tranquilas en las aglomeraciones:** los espacios en los que no se supere un valor, a fijar por el Gobierno, de un determinado índice acústico.

**Zonas tranquilas en campo abierto:** los espacios no perturbados por ruido procedente del tráfico, las actividades industriales o las actividades deportivo-recreativas.

**Zonas de Protección Acústica Especial:** áreas acústicas en las que se incumplan los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables, declaradas como tal.

**Zonas de Situación Acústica Especial:** zonas en las que las medidas correctoras incluidas en los planes zonales específicos que se desarrollen en una zona de protección acústica especial no pudieran evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica. En estas zonas se aplicarán medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior.

Con relación a los objetivos, el Real Decreto señala que las ZBE contribuirán a la mejora de la calidad acústica para alcanzar estos valores en caso de que se superen, o mantenerlos en caso contrario. En caso de superarse, se podrán utilizar las herramientas previstas en la regulación en materia de contaminación acústica, como las Zonas de Protección Acústica Especial con sus correspondientes Planes Zonales Específicos, y las Zonas de Situación Acústica Especial, definidas en los artículos 25 y 26 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

En el supuesto de que las entidades locales hayan delimitado con anterioridad alguna zona tranquila, se incluirá en el proyecto; asimismo, las ZBE podrán incorporar **nuevas zonas tranquilas** para preservar la mejor calidad acústica en áreas en las que los niveles de contaminación sonora sean ya reducidos.

Con relación al seguimiento de la calidad acústica, es importante destacar que el Real Decreto de ZBE prevé la necesidad de efectuarlo también en las zonas colindantes, con vistas a evitar que las medidas adoptadas en el seno de la ZBE repercutan negativamente en otras áreas.

A diferencia de lo que ocurre para los objetivos de calidad del aire y de mitigación de GEI, no se establecen indicadores específicos de seguimiento, sino que será la entidad local la que los establezca en el proyecto. Cada cuatro años, estos indicadores deberán ser publicados junto con el resto de información exigida.

---

22 De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Si bien la decisión sobre el establecimiento o no de objetivos relacionados con la contaminación acústica en los proyectos de ZBE corresponde a cada municipio, hay que señalar que el reflejo de este objetivo ambiental en el proyecto podría aumentar la coherencia y la confianza en las ZBE, al mostrar cómo una única medida puede provocar múltiples beneficios en diferentes ámbitos -o al menos no provocar un empeoramiento de otros factores ambientales-, ya que se podrá comprobar con los datos que se muestran en los indicadores de seguimiento y que serán publicados periódicamente.

La normativa estatal de referencia en materia de ruido, tal como se ha adelantado, es la siguiente:

- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
- Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental
- Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas

En el ámbito autonómico, es de aplicación el Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### **3.4. Procedimiento administrativo y proyectos de ZBE**

#### **3.4.1. Procedimiento de aprobación o modificación de ordenanzas locales**

Tal como se ha visto hasta el momento, la implementación de ZBE en las entidades locales requiere una preparación detallada del expediente administrativo en el que se deben reflejar las evaluaciones realizadas, las alternativas que se han barajado, los motivos que han conducido a seleccionar una opción en concreto y descartar las demás, o el impacto de la alternativa finalmente seleccionada, entre otros aspectos.

Todo ello, además, debe compaginarse con las exigencias del procedimiento administrativo, en la medida en que será necesario plasmar la restricción a los vehículos en una norma municipal, para cuya aprobación y modificación debe seguirse un procedimiento legalmente establecido.

Tanto si se decide elaborar una nueva ordenanza como si se opta por modificar una previamente existente, debe seguirse el procedimiento establecido en los artículo 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Como veremos en el apartado sobre jurisprudencia, cumplir con el procedimiento de aprobación de ordenanzas es fundamental para garantizar la legalidad de la ZBE, puesto que, en algunos supuestos, el incumplimiento o cumplimiento defectuoso ha supuesto la declaración de nulidad de la ZBE por parte de los tribunales.

El procedimiento de elaboración de normas por parte de las entidades locales consta de las siguientes fases:

1. Consulta pública previa
2. Documento inicial
3. Información pública y audiencia
4. Respuesta a alegaciones
5. Documento definitivo

Además, la legislación sectorial puede exigir que, en alguna fase de este procedimiento, se soliciten determinados informes. Suelen tener la finalidad de integrar una perspectiva sectorial determinada en la norma de que se trate, por lo que habrá que identificar qué informes pueden ser necesarios. La falta de informes, como veremos, también ha sido un motivo utilizado por los recurrentes en los recursos interpuestos contra las ZBE hasta la actualidad.

### 3.4.2. Integración de fases del procedimiento administrativo y del proyecto

El proyecto de ZBE, por su parte, también debe elaborarse en un orden determinado, garantizando la participación del público en dicho periodo de elaboración, al igual que en el procedimiento de aprobación de la norma.

A continuación, **se propone un esquema** que aúna tanto los preparativos para el proyecto, como los trámites necesarios desde el punto de vista de procedimiento administrativo. Se trata únicamente de una propuesta; en definitiva, corresponde a cada entidad local, siempre y cuando se respete el procedimiento de aprobación y modificación de ordenanzas, así como el contenido de los proyectos de ZBE, decidir el orden concreto de las actuaciones en este nivel de detalle.

A este respecto, es posible dividir el procedimiento en cinco fases: a) la fase previa; b) la fase de preparación del expediente; c) la fase de información pública; d) la fase de aprobación definitiva y publicación; y e) la fase de seguimiento y revisión. A continuación, se desarrolla cada uno de estos puntos.

#### a) Fase previa

Antes de comenzar formalmente con la elaboración del proyecto, podría efectuarse la consulta pública previa -obligatoria-, consistente en preguntar el parecer del público en general con relación a la medida que pretende implantarse y los objetivos que se quieren lograr con la medida.

Paralelamente, podría realizarse el trabajo de recopilación de datos sobre calidad del aire, ruido y reparto modal, así como la elaboración del programa de participación pública, para su puesta en marcha en la fase de preparación.

Con relación a los contenidos del proyecto, estos pasos son los siguientes:

- Consulta pública previa (artículo 129 LPAC).
- Recopilación de datos y análisis de la situación. Identificación de estaciones de medición o puntos de muestreo. Datos actualizados sobre la evaluación de la contaminación durante los últimos años. Origen de la contaminación. Contribución de distintas fuentes.
- Aprobación de un programa de participación pública para las distintas fases (fase de preparación, seguimiento, revisión).

A efectos de preparar el programa de participación pública, hay que recordar que la participación debe garantizarse cuando todas las opciones sean posibles; esto es, no debe ceñirse a comunicar el diseño de ZBE seleccionado, sino a garantizar que las personas participen en la selección de dicho diseño.

### **b) Fase de preparación**

Una vez recabada una opinión previa sobre la ZBE y los objetivos que pretenden alcanzarse, se daría comienzo a la preparación formal del proyecto, aplicando el programa de participación preparado en la fase previa.

Con relación a los contenidos del proyecto de ZBE, estos pasos son los siguientes:

- Establecimiento de objetivos
- Análisis de alternativas sobre delimitación y alternativas a la restricción absoluta (eficaces y coherentes con los instrumentos de planificación existentes)
- Implementación del programa de participación y comunicación posterior
- Selección de la alternativa menos restrictiva de derechos
- Análisis de impacto en profundidad de la alternativa seleccionada (proporcionalidad)
- Estimación de la mejora de la calidad del aire
- Establecimiento de control de accesos
- Establecimiento de indicadores de seguimiento
- Análisis o informe jurídico (competencia, potestades administrativas, derechos y obligaciones, coherencia)

### **c) Fase de aprobación inicial y sometimiento a los trámites de información pública y audiencia**

Una vez se ha elaborado el proyecto de ZBE junto con la ordenanza reguladora o la modificación de una existente, ambas deben someterse a un periodo de exposición pública de un mes, al efecto de que el público en general presente las alegaciones que considere oportunas.

- Sometimiento a información pública del proyecto y la de ordenanza en su caso.
- Recepción de alegaciones y contestación

Una vez recibidas las alegaciones habrá que contestarlas, elaborando un informe posterior sobre las alegaciones que se han estimado y las que no. Si se considera modificar la ordenanza como consecuencia de las alegaciones recibidas y esta modificación es sustancial, se debería repetir el trámite de información pública para exponer la modificación efectuada.

#### **d) Fase de aprobación definitiva y publicación**

Cuando se hayan respondido todas las alegaciones se elaborará la versión definitiva del proyecto y la ordenanza de ZBE, y posteriormente se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia que corresponda, entrando en vigor en el plazo de 15/20 días tras la publicación.

#### **e) Seguimiento y revisión**

La última fase es la relativa al necesario seguimiento de las medidas de la ZBE. En efecto, una vez aprobada la ordenanza debe implementarse el sistema de monitorización previsto en el proyecto, publicando, cada tres años desde la aprobación de la primera ZBE y posteriormente cada cuatro, un informe sobre la consecución de los objetivos y sobre los indicadores de seguimiento durante este plazo.

En virtud del principio de participación del público en materia ambiental, convendría que, sin perjuicio de garantizar la participación del público en el proceso de elaboración de la ZBE, también se prevea su participación continua, durante la fase de implementación y seguimiento. Esta participación podría dirigirse, por ejemplo, al proceso de revisión de las ZBE, a los efectos de valorar la necesidad de modificar las medidas establecidas en un primer momento.



# 4



## CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ZBE

## 4.1. Alcance del control jurisdiccional de las ZBE

Una de las principales preocupaciones de las entidades locales a la hora de implantar las ZBE es la posibilidad de que la misma sea anulada por los tribunales, tal como sucedió con las tres primeras ZBE anuladas: las de Madrid, Barcelona y Gijón<sup>23</sup>.

La primera ZBE recurrida fue la de Barcelona, anulada mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 967/2022, de 21 de marzo de 2022. Dicha sentencia fue recurrida por parte del Ayuntamiento de Barcelona ante el Tribunal Supremo, que confirmó la sentencia de instancia mediante la sentencia 1372/2023, de 2 de noviembre de 2023.

También fue recurrida ante el TSJ de Asturias la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Concejo de Gijón, que entre otros aspectos regulaba las ZBE, y que fue anulada mediante sentencia 87/2023, de 31 de enero de 2023.

Por último, la ZBE de la ciudad de Madrid ha sido anulada en dos ocasiones: la primera, mediante sentencia 445/2020, de 27 de julio de 2020; más recientemente ha sido anulada la nueva regulación de la ZBE, mediante sentencia número 405/2024, de 17 de septiembre de 2024.

Estas sentencias anulatorias ayudan a extraer algunas conclusiones valiosas para preparar nuevos proyectos y ordenanzas de ZBE con mayores garantías de seguridad jurídica. En este sentido, podemos señalar, con carácter preliminar, que, si bien cada caso muestra sus particularidades, las ZBE anuladas lo han sido por motivos relacionados con la **falta de información relevante para la toma de decisiones** durante la fase de preparación de la ZBE.

En los supuestos en los que la administración cuenta con un **margen de discrecionalidad** para decidir entre una opción u otra -en este caso, entre un diseño u otro de ZBE-, todos los principios que se han mencionado en el apartado 3.2 cobran un papel decisorio, pues reflejan toda la información en la que se fundamenta la administración para tomar la decisión correspondiente, lo cual será objeto de análisis por parte de los tribunales. En efecto, además de otros aspectos formales que no han suscitado dudas tales como la competencia para establecer ZBE, o el respeto al principio de jerarquía normativa, entre otros, los tribunales analizan la **motivación** de las ZBE, contenida, en este caso, en los proyectos que se elaboran.

Los **vicios más habituales** alegados en los distintos recursos interpuestos contra las ZBE de Madrid, Barcelona y Gijón están relacionados con dos extremos:

- Por un lado, con el incumplimiento del **procedimiento legalmente establecido**, y en concreto, la cumplimentación defectuosa del trámite de información pública, así como la ausencia de evacuación de informes preceptivos.
- Por otro lado, con la **insuficiencia en la motivación** de las medidas o del diseño concreto de ZBE adoptado, en concreto, por la insuficiencia de valoración de los principales impactos de la ZBE.

A continuación, veremos cómo han tratado estas alegaciones los TSJ de las respectivas comunidades autónomas, así como el Tribunal Supremo. La premisa de la cual parten todos los tribunales, no obstante, debe analizarse la suficiencia de la documentación del expediente, en el sentido de que la omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de forma trascendente para el cumplimiento de su finalidad, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte.

---

<sup>23</sup> Recurrentes: *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).*

MARCO INTERNACIONAL

**Directrices sobre la Calidad del Aire de la OMS de 2021** (Directriz internacional de carácter no vinculante).

**Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo**, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (23 de octubre de 2024) (pendiente de transposición).

MARCO JURÍDICO ESTATAL

**Régimen jurídico y principios administrativos:**

- **Ley 40/2015**, del Régimen jurídico del sector público (1 de octubre de 2015).
- **Ley 39/2015**, de Procedimiento Administrativo Común (1 de octubre de 2015).
- **Ley 20/2013**, de Garantía de la unidad de mercado (9 de diciembre de 2013).
- **Ley 19/2013**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (9 de diciembre de 2013).
- **Ley Orgánica 2/2012**, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (27 de abril de 2012).

**Tráfico y movilidad:**

- **Real Decreto Legislativo 6/2015**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (30 de octubre de 2015).

**Régimen local:**

- **Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales** (17 de junio de 1955).
- **Ley 7/1985**, Reguladora de las Bases del Régimen Local (2 de abril de 1985).

**Constitución Española:**

Artículo 45 (*derecho a un medio ambiente adecuado*).  
 Artículos 137 y 140 (*autonomía Municipal*).

**Ruido y contaminación acústica:**

- **Ley 37/2003**, del Ruido (17 de noviembre de 2003).

**Desarrollo reglamentario:**

- **Real Decreto 1513/2005**, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental (16 de diciembre de 2005).
- **Real Decreto 1367/2007**, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (19 de octubre de 2007).

**Medio ambiente y cambio climático:**

- **Ley 7/2021**, de Cambio Climático y Transición Energética (20 de mayo de 2021).
- **Ley 34/2007**, de calidad del aire y protección de la atmósfera (15 de noviembre de 2007).
- **Ley 27/2006**, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (18 de julio de 2006).

**Desarrollo reglamentario:**

- **Real Decreto 102/2011**, relativo a la mejora de la calidad del aire (28 de enero de 2011).
- **Real Decreto 1052/2022**, sobre ZBE (27 de diciembre de 2022).

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

**Ley 4/2019**, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca (21 de febrero de 2019).

**Ley 11/2023**, de movilidad sostenible de Euskadi (9 de noviembre de 2023).

**Ley 1/2024**, de Transición Energética y Cambio Climático (8 de febrero de 2024).

**Decreto 213/2012**, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (16 de octubre de 2012).

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS

**Plan de Calidad de Euskadi 2030.**

**Planificación en transición energética y cambio climático de Euskadi** (en tramitación).

**Plan de movilidad sostenible de Euskadi 2025-2035.**

## 4.2. Tratamiento de los vicios más habituales en la elaboración de ZBE

### 4.2.1. Tratamiento de los vicios procedimentales

Tal como hemos analizado en el apartado tercero, el procedimiento de aprobación de una ordenanza que regule la ZBE, o bien de modificación de una ordenanza previa para introducir esta regulación, cuenta con varias fases predeterminadas en la Ley 7/1985 (LBRL) y en la Ley 39/2015 (LPAC).

Los vicios procedimentales alegados en los recursos interpuestos frente a las ZBE, hasta el momento, han sido relativos a dos extremos: por un lado, defectos relativos a la **cumplimentación defectuosa del trámite de información pública**; y, por otro lado, defectos relacionados con la **falta de informes** que los recurrentes estimaron preceptivos, esto es, de solicitud y remisión obligatoria.

En todos los recursos se sostuvo que estos defectos del procedimiento tienen como resultado la **nulidad de pleno derecho** de la ordenanza que regulaba la ZBE<sup>24</sup>, pero no en todos los casos se estimó tal pretensión. Veamos el tratamiento que los tribunales han otorgado a ambos tipos de vicios del procedimiento:

#### a) Cumplimentación defectuosa del trámite de información pública

La primera ZBE de Madrid fue anulada, entre otros, por este motivo de insuficiencia en la cumplimentación del trámite de información pública. Tal como se ha señalado en el apartado 3.4, el trámite de información pública tiene como finalidad que el público en general, esto es cualquier persona, pueda manifestarse sobre la propuesta municipal.

En este sentido, y como es natural, durante el procedimiento y tras la cumplimentación de dicho trámite, la redacción definitiva de la ordenanza puede sufrir ligeros cambios, debido a la aceptación de algunas alegaciones o informes de otros órganos o administraciones que hayan evaluado informes. No obstante, si dichas modificaciones alteran *sustancialmente* la versión de la ordenanza sometida a información pública, la correcta cumplimentación del trámite de información pública exige que se vuelva a habilitar un periodo de información pública para efectuar alegaciones.

En el caso de Madrid, el tribunal entendió que la propuesta de ordenanza sometida a información pública y la definitivamente aprobada eran sustancialmente distintas, y que por ello debió repetirse el trámite de información pública. Al no haberlo hecho así, el ayuntamiento incumplió el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de ordenanzas, y por ello estimó la pretensión de declarar la nulidad de la parte de la ordenanza que regulaba la ZBE.

Los hechos relevantes para la anulación de la ZBE por parte del TSJM son los siguientes:

- El 13 de febrero de 2017 fue publicado el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba someter a consulta pública previa la elaboración de una nueva Ordenanza

<sup>24</sup> El fundamento jurídico alegado es el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual: 2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

de Movilidad para la Ciudad.

- Se elabora un primer borrador en el que no se establece la regulación y delimitación del área que se conoció como “Madrid Central”, definiéndose un Área de Acceso Restringido (AAR), cuya delimitación, configuración y ordenación se realizaría posteriormente por la Junta de Gobierno.
- Por acuerdo de la Junta de Gobierno de 31 de mayo se aprueba el proyecto inicial de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, que fue sometido a información pública.
- Tras los oportunos trámites fue aprobado el Texto de la Ordenanza de Movilidad Sostenible el 5 de octubre de 2018, en cuyo texto definitivo se incorpora la ordenación pormenorizada de la ZBE (Madrid Central), con inclusión de su delimitación, criterios específicos de acceso y funcionamiento, formas de control de accesos, etc.

El TSJ de Madrid, tomando en consideración estos hechos, consideró que se le había privado a la ciudadanía la posibilidad de pronunciarse sobre la ZBE mediante un trámite de información pública, hecho que justifica por sí mismo la nulidad de los preceptos de la ordenanza que se refieren a la ZBE ‘Madrid Central’.

En efecto, el sentido de este trámite es el de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a conocer y participar en la elaboración de las normas municipales, con el correlativo deber de la Administración de escuchar y tomar en consideración las observaciones y peticiones formuladas por aquéllos, objetivo quedaría frustrado si no se otorga un nuevo trámite tras cambios sustanciales.

Según la jurisprudencia, las modificaciones sustanciales son *‘aquéllas que alteran el sentido de la norma o de sus directrices estructurales, o las que modifican significativamente la posición jurídica de sus destinatarios genéricamente considerados’*.

Por ejemplo, en el caso de la ordenanza de ZBE de Barcelona, el TSJ Catalán consideró que no se daba una modificación sustancial de la ordenanza definitivamente aprobada con respecto del texto inicial, pues las modificaciones que derivaron del trámite de información pública mantenían las bases del texto proyectado, esto es, la delimitación zonal básica y las restricciones, afectando a aspectos accesorios según el tribunal, tales como la exclusión de algunos vehículos por razón de su funcionalidad o la concreción del ámbito aplicativo respecto de una zona muy determinada.

## **b) Falta de informes preceptivos**

Otro conjunto de argumentos habituales en los recursos contra las ZBE, suele ser la **ausencia de informes que se consideran preceptivos** en el expediente de elaboración de ZBE municipal.

Los informes preceptivos, son aquéllos que están calificados o resulten exigidos con dicho expreso carácter por las disposiciones legales aplicables; esto es, son informes exigidos por una norma de carácter sectorial -aguas, igualdad, cultura, entre otras materias- con la finalidad de tomar en consideración dichas materias en la decisión que se adopte.

No obstante, si bien la ausencia de un informe preceptivo en el expediente de tramitación de la norma es un vicio procedimental, los tribunales suelen aplicar una visión alejada del formalismo estricto en estos supuestos; esto es, la norma general no es declarar la nulidad de pleno derecho de la norma de forma automática, ante la falta de algún informe preceptivo.

Por el contrario, esta falta de informes se suele analizar desde el punto de vista de la motivación y la proporcionalidad de las medidas adoptadas; esto es, se analiza si a la vista del contenido del resto del expediente, en relación con la finalidad del informe que no ha sido recabado, esta finalidad que pretendía alcanzar el informe puede darse por satisfecha<sup>25</sup>.

Por ejemplo, en el recurso contra la ZBE de Barcelona, se alegó la falta del informe de evaluación de impacto de la ZBE sobre las familias<sup>26</sup>. En el caso concreto y a la vista del expediente municipal, el TSJ catalán señaló que la falta de este informe no tiene relevancia anulatoria, sino que debe analizarse desde el ámbito de la justificación de la necesidad, proporcionalidad y no discriminación de las medidas adoptadas.

Es por ello que resulta de especial relevancia elaborar un trabajo completo y detallado en la fase de preparación del proyecto de ordenanza, que refleja el cumplimiento de estos principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación a los que se refiere la jurisprudencia. Es en el proyecto donde se identificará a todos los colectivos afectados -a las familias, en su caso y entre otros-, la medida en que lo están y las herramientas propuestas para amortiguar dicha afectación.

En este sentido, un plan de participación amplio y efectivo ayudará a detectar un mayor espectro de posibles impactos, así como su alcance y posibles medidas para amortiguar estos efectos desfavorables. Todo ello, a efectos de analizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

En suma, la tendencia jurisprudencial es la de analizar el alcance de esa falta de informes sectoriales desde el punto de vista de la finalidad de dicho informe, pues si se trata de evaluar el impacto de las ZBE en las familias, como se alegó en Barcelona, dicho análisis podía estar contenido no en un informe específico sino en la documentación del resto del expediente relativa a la evaluación de impacto social de la ZBE.

En este sentido, y a pesar de no resultar de aplicación directa a las entidades locales, es interesante la regulación efectuada por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>27</sup>, en lo relativo al procedimiento de elaboración de propuestas normativas. Esta ley establece la necesidad de elaborar -para el caso de las propuestas normativas del Gobierno estatal- una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que deberá incluir sendos informes y diversos apartados, en concreto:

- a. Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b. Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c. Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

---

<sup>25</sup> Los tribunales han señalado que la omisión procedimental, para que tenga relevancia anulatoria, ha de ser total y absoluta; esto es, según la jurisprudencia, 'que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental' (STS 12 de abril de 2019 (Recurso número 58/2017)).

<sup>26</sup> La disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias numerosas, establece: 'Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia'.

<sup>27</sup> Desarrollada mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

- d. Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme (que tiene la finalidad de verificar el efecto de la norma en las pymes)<sup>28</sup>.
- e. Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f. Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g. Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.
- h. Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

Como se ha visto en el apartado 3.2, el Real Decreto de ZBE exige unos apartados e informes de contenido similar para los proyectos de ZBE. En definitiva, se trata de reflejar los principios de buena regulación analizados en el apartado 3.2 en todas las propuestas normativas, como medio para garantizar la transparencia y el control de legalidad y discrecionalidad administrativa en el ejercicio de sus potestades normativas.

Es por ello que diversas normas sectoriales a menudo establecen la necesidad de evacuar informes sobre diversas materias, para la inclusión de la perspectiva sectorial de que se trate en la propuesta normativa<sup>29</sup>.

#### 4.2.2. Consideraciones en torno a la motivación de las medidas

Tal como se ha señalado al inicio, el segundo de los extremos que ha justificado la anulación de algunas de las ZBE implantadas hasta el momento es **la ausencia de motivación suficiente** de las medidas.

**En concreto, hay dos supuestos o insuficiencias que han justificado la anulación de las ZBE: la insuficiencia del análisis de impacto presupuestario, así como la insuficiencia de análisis de impacto social y económico.**

<sup>28</sup> Consultar la *Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN*: <https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo.html>

<sup>29</sup> Así, por ejemplo, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* establece en su artículo 15 'la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres' y precisa que las administraciones públicas 'la integrarán de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas'; por otro lado, también la *Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública*, precisa en su artículo 35 que las administraciones públicas deben someter a 'evaluación de impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que se seleccionen por tener un impacto significativo en la salud'.

Estos dos análisis son sustancialmente distintos; en efecto, el análisis de impacto presupuestario evalúa las consecuencias económicas de la norma “ad intra”, es decir, para la propia administración, mientras que el de impacto económico lo hace “ad extra”, esto es, para los sectores económicos que pueden verse afectados por la disposición general.

### **a) Insuficiencia de análisis de impacto presupuestario**

El análisis de impacto presupuestario es un mandato de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su artículo 7.2 dispone:

*‘3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.’*

En los recursos frente a las ZBE, no se discutía la existencia o no del informe, pues en todos existía. Lo que se ha analizado, en todos los casos, es la suficiencia del análisis efectuado, concluyendo los tribunales, en todos los casos excepto en la última sentencia contra la nueva ZBE de Madrid, que dicho análisis resultó insuficiente.

A este respecto, las sentencias señalan que “... no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse”.

A efectos ilustrativos, en las sentencias analizadas se suelen mencionar, como relevantes a los efectos de evaluar el impacto presupuestario, los siguientes extremos:

- Repercusión fiscal, especialmente en la recaudación del impuesto de vehículos de tracción mecánica (IVTM), tomando en consideración, además, las posibles bonificaciones que puedan existir para los vehículos menos contaminantes.
- Repercusión en el equilibrio económico de los contratos públicos municipales.
- Repercusión derivada de la necesidad de renovar la flota de vehículos municipal.
- Repercusión derivada de la necesidad de implantación de los sistemas de control, así como la necesidad, en su caso, de contratar personal adicional.

No obstante, estos son únicamente los aspectos que se señalan en las sentencias por haber resultado su análisis insuficiente en los supuestos analizados, siendo necesario que cada administración evalúe el impacto presupuestario concreto que tendrá la ZBE propuesta en cada caso.

En la sentencia que analiza el recurso contra la nueva ZBE de Madrid, el tribunal señala que el análisis de impacto presupuestario efectuado por Madrid, en esta segunda ocasión, es completo y suficiente. A este respecto, señala como aspectos positivos de dicho análisis el análisis de los siguientes extremos:

- Coste de las subvenciones para fomentar la mejora de la calidad del aire vinculadas a la reducción de emisiones del parque móvil de la ciudad de Madrid.

- Costes de ampliación del Área de Estacionamiento Regulado del Servicio de Estacionamiento Regulado.
- Coste de las mejoras del “Centro Municipal de Acústica” necesarias para la realización de inspecciones periódicas por parte de todos los vehículos y maquinaria afectos a la gestión directa por la Administración Municipal de servicios públicos.
- Costes de implantación de los requisitos medioambientales de clasificación, según su potencial contaminante, de los vehículos adscritos a la gestión directa e indirecta de servicios municipales, así como de los vehículos empleados en la ejecución de prestaciones contratadas por el Ayuntamiento de Madrid.
- Costes de las campañas institucionales de información sobre los contenidos de la ordenanza, detallando las campañas de información previstas y los gastos en cada anualidad.
- Posibles ingresos derivados de las sanciones por incumplimientos de acceso.
- Posibles ingresos derivados de las sanciones por la realización de las inspecciones acústicas reguladas en la nueva redacción del proyecto normativo.
- Posibles ingresos de naturaleza fiscal, derivados de la modificación de varias ordenanzas de naturaleza fiscal relacionadas con el estacionamiento regulado, o la tasa por retirada de vehículos en la vía pública.

Estos son varios de los aspectos que la sentencia sintetiza para reflejar que el análisis efectuado por el Ayuntamiento de Madrid en la elaboración de la nueva ZBE es suficiente. Como se puede observar, hay varios conceptos que no aparecen en una ordenanza exclusiva de ZBE, y ello es debido a que la ZBE de Madrid se prevé en una Ordenanza de Movilidad Sostenible que regula la movilidad en la ciudad de forma global, previendo cambios en numerosos ámbitos.

En definitiva, lo importante es contar con la información suficiente como para poder ponderar la repercusión presupuestaria de las ZBE, con la finalidad de someterse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### **b) Insuficiencia de análisis de impacto social y económico**

La necesidad de realizar un análisis de impacto económico y social de la ZBE deriva del principio general de proporcionalidad en la intervención de las administraciones públicas establecido en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual:

*‘Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el **principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.** Asimismo, deberán **evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos**’.*

Como se ve, este principio general de intervención se justificará en cada caso mediante el proyecto de ZBE, que según el RD 1052/2022 debe contener información que da respuesta a este requerimiento de motivación de las medidas que es objeto de control por parte de los tribunales.

Las sentencias anulatorias de ZBE dictadas hasta el momento, no han entrado a valorar si las medidas de las ZBE son desproporcionadas o no; lo que han evaluado, es si las entidades locales han contado con la información suficiente como para poder realizar la ponderación de costes y beneficios propia del juicio de proporcionalidad.

Los tribunales han llegado a la conclusión, en todos los supuestos, de que los Ayuntamientos no han contado con la información necesaria como para poder ponderar los beneficios y costes de las ZBE, y así garantizar que la decisión es proporcional, y que está motivada.

A continuación, se señalan las deficiencias señaladas por los TSJ en relación a la **motivación** o la **justificación de proporcionalidad** de las medidas:

- Partir de datos de contaminación no actualizados e información incompleta sobre el parque de vehículos afectados.

En el caso de Barcelona, el expediente administrativo partía de un informe de calidad del aire del año 2015 (con datos de 2013); sin embargo, los datos más recientes eran de 2017. Por otro lado, la sentencia TSJ de Cataluña señala que no se desagregaron los datos sobre los vehículos afectados por tipología.

- No evaluar el impacto sobre los autónomos, pymes y micropymes.
- No evaluar el impacto en las empresas del sector del transporte y vinculadas al sector de la automoción.
- No evaluar el impacto sobre las personas titulares de un vehículo al que se le aplica la restricción, en especial el impacto sobre residentes.
- No evaluar el impacto sobre determinados colectivos que pueden resultar especialmente afectados (familias con hijos, personas con discapacidad...).

Tomando en consideración los impactos identificados, las administraciones deben proponer medidas alternativas, para seleccionar así la menos restrictiva de derechos. Sin embargo, en las sentencias contra las ZBE anuladas hasta el momento, se señala que no se han evaluado **otras alternativas menos restrictivas**, tanto en relación al diseño espacial, como al alcance de la restricción.

En concreto, el TSJ de Cataluña señala, para el caso de Barcelona, que en la medida en que las estaciones de calidad del aire del ámbito de aplicación de la ZBE arrojan valores distintos, debía haberse justificado suficientemente el diseño de la ZBE adoptado, pues este no ofrecía un tratamiento distinto en función de los niveles de contaminación, sino que se trata de una ZBE de 95 km<sup>2</sup> de extensión, al que se le otorga un tratamiento homogéneo. Esta diferencia de datos en las estaciones de medición de calidad del aire hubiera requerido, según la sentencia, una justificación suficiente sobre la homogeneidad de la ZBE.

Por último, las sentencia del TSJ de Cataluña señala la falta de justificación de la extensión de la moratoria de un año que se concedió, así como la falta de análisis sobre si la misma pudiera ser suficiente para amortiguar los impactos.

Hay que tener claro que los tribunales no cuestionan en absoluto la necesidad de intervención de las administraciones públicas para mejorar la calidad del aire; lo que se analizará, es si se ha contado con la información suficiente para poder ponderar los beneficios y las cargas derivadas de la medida que se propone, esto es, que se haya evaluado la proporcionalidad de las medidas limitativas.

En definitiva, el control jurisdiccional de las ZBE no consistirá en analizar la mayor o menor conveniencia del diseño de la ZBE, sino que se ceñirá a comprobar que se ha efectuado ese juicio de proporcionalidad que implica contar con toda la información relevante para la toma de la decisión y la evaluación de su impacto. Esto es lo que la jurisprudencia denomina el **control de la motivación** en las actuaciones de intervención de las administraciones públicas, cuya ausencia justifica la nulidad de pleno derecho de tales medidas.

El Tribunal Supremo ha confirmado recientemente<sup>30</sup> la sentencia del TSJ de Cataluña que anula la ZBE de Barcelona, en el sentido de corroborar que las medidas impuestas no pudieron ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración, por no haberse tomado en consideración los aspectos económicos y sociales afectados por la ZBE. Esto es, se confirma que la ausencia de motivación suficiente de las medidas restrictivas adoptadas por las administraciones requiere de una **motivación suficiente**, cuya ausencia justifica la nulidad de pleno derecho de dichas medidas.

Es por ello que debe prestarse una especial atención al contenido del proyecto, en el sentido de que este refleje adecuadamente todos los principios citados en el apartado 3.2 de la presente guía.

---

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Supremo número 1372/2023, de dos de noviembre de 2023.



# 5



**PRINCIPALES  
RETOS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN  
Y DISEÑO FINAL  
DE LAS ZBE**

Tal como se adelantaba en la introducción, en este apartado se recoge una síntesis de los principales retos y dificultades experimentados por los municipios participantes en el grupo de trabajo de ZBE de Udalsarea 2030 en el diseño de las ZBE, así como de las recomendaciones ofrecidas por cada uno de ellos en relación a este proceso.

Esta información se ha recabado mediante un cuestionario de preguntas que han cumplimentado los representantes de cada municipio en el grupo de trabajo, centrado en cuatro ámbitos de especial trascendencia para la calidad del diseño de la ZBE: la recopilación y análisis de datos; la elaboración normativa; el proceso participativo; y la coordinación interna e interadministrativa.

Los tres primeros ámbitos o procesos -análisis de datos, elaboración normativa y participación pública- constituyen fases del proceso de elaboración de una ZBE que merecen una especial atención, tanto por contribuir a la calidad del diseño de la futura ZBE, como por guardar una relación directa con su legalidad, tal como se ha explicado en el apartado cuarto, sobre el control jurisdiccional de las ZBE.

La coordinación, por otro lado, constituye una herramienta transversal a todo el proceso de diseño y posterior implementación de la ZBE, que resulta fundamental por la necesaria combinación de información y diversidad de conocimientos requeridos tanto para el diseño como para la implementación posterior de la ZBE -tráfico y movilidad, salud, contaminación atmosférica y acústica, infraestructura verde, urbanismo, y participación ciudadana, etc.-.

Así, en relación a la fase inicial de **recopilación y análisis de datos**, cabe destacar que algunos municipios han recabado una mayor cantidad de datos que los estrictamente exigidos en el Real Decreto de ZBE (estudio de patrones de movilidad interna, caracterización de hábitos de movilidad, análisis de tipologías de actividades en la zona urbana, análisis de datos la OTA, de tipología de vehículos que acceden a los parkings...). Esta práctica fortalece la justificación de la necesidad y la proporcionalidad del diseño concreto de ZBE adoptado, otorgando mayor seguridad jurídica a la misma, a la vez que facilita los procesos de comunicación y participación pública.

En efecto, y tal como se ha analizado en el apartado sobre jurisprudencia, los datos son los que justifican la necesidad del diseño de ZBE concreto que se decida adoptar -y, en los municipios que no están obligados por norma, justifican la implementación misma de la ZBE-, y ayudan a determinar el alcance de las restricciones de forma proporcionada a la situación de cada municipio.

Si bien es de esperar que a medida que aumenta la cantidad y la calidad de los datos, mejore la calidad de las medidas que se adoptan en cualquier ámbito, como la movilidad, como contrapeso se encuentra el necesario control del gasto municipal. Es por ello que, en aplicación de los principios de eficacia y eficiencia de las administraciones públicas en relación a las obligaciones de los municipios en materia de movilidad, se recomienda comenzar con la elaboración del PMUS con carácter previo al diseño de la ZBE. Tal como se ha explicado a lo largo del documento, las ZBE no deben entenderse como una medida aislada, sino como parte de una política integral de movilidad que persigue objetivos ambientales, de salud y de igualdad de oportunidades, por lo que las medidas que deben incluirse en los PMUS por lo general parten de un conjunto de datos e información compartida, que debe poder combinarse para implementar medidas coherentes entre sí, que respondan a un diagnóstico y análisis de impacto comunes.

Así se contempla en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que establece la obligación para ciertos municipios -aquéllos de más de 50.000 habitantes o aquéllos de más de 20.000 en los que se incumplan los niveles de calidad del aire- de aprobar Planes de Movilidad Sostenible en cuyo seno debe preverse, entre otras medidas, la implementación de ZBEs.

Con respecto a la **regulación**, en torno a la mitad de los Ayuntamientos han elegido elaborar una nueva ordenanza. Tras el trámite de información pública, ningún Ayuntamiento ha modificado la ordenanza; sin embargo, hay que recordar que, si la ordenanza finalmente aprobada modifica sustancialmente la versión sometida al trámite de información pública, debe repetirse dicho trámite, so pena de nulidad de la ordenanza municipal que regule la ZBE, tal como sucedió en el caso de la ciudad de Madrid, con la anulación de la ZBE de Madrid Central.

En relación al **proceso de participación pública**, si bien el Real Decreto de ZBE no lo exige, algunos municipios han realizado encuestas de percepción que les han permitido conocer el grado de adhesión a la medida de la ZBE. A este respecto, es de destacar que, en alguno de los municipios, un porcentaje significativo de personas no tiene preocupaciones en torno a la calidad del aire, según la encuesta realizada. En este sentido, cobran especial relevancia las campañas de comunicación y concienciación que traten de trasladar la importancia de contar con una buena calidad del aire para la protección de la salud, y que expliquen la situación de cada municipio a este respecto.

Así, se pueden mencionar algunas acciones de los municipios participantes en el grupo de trabajo:

- Sesiones participativas para dar cuenta del diagnóstico del municipio en relación con la movilidad y la calidad del aire
- Dinámicas participativas para la identificación de colectivos y definición de las exenciones en la ordenanza
- Ruedas de prensa para informar sobre los avances en la tramitación del proyecto y la ordenanza
- Talleres para colectivos específicos (profesionales, ciudadanía, agrupaciones sociales)
- Explicaciones en la web municipal y en redes sociales mediante texto y vídeo
- Paneles informativos en marquesinas y autobuses municipales
- Encuesta a pie de calle sobre hábitos de movilidad y percepción de las ZBE
- Buzoneo de folletos informativos sobre la ZBE
- Creación de una oficina de atención a la ciudadanía sobre la ZBE

Estas medidas facilitan la **concienciación** sobre la importancia de la calidad del aire para garantizar la salud, y la comprensión de las necesidades de las personas y colectivos sociales y empresariales interesados, lo cual mejorará el diseño finalmente adoptado.

Por último, y en relación a la coordinación, debemos destacar que algunos municipios han decidido organizar una comisión técnica o grupo de trabajo específico para tratar el tema de las ZBE. Por ejemplo, en uno de los municipios se ha creado un grupo de trabajo en el que participan todas las áreas municipales, definiendo los roles de cada área. En efecto, la dificultad principal encontrada en este ámbito ha sido la definición de los roles y las tareas específicas de cada área, dada la diversidad de materias que inciden sobre la ZBE. Por lo demás, en el resto de los municipios las áreas que han tomado el liderazgo en el diseño e implementación de la ZBE han sido las de Movilidad, Sostenibilidad, Participación, Medio Ambiente, Infraestructuras y Servicios, Secretaría y Alcaldía.

En definitiva, la coordinación es vital para poder efectuar una conexión de materias diversas, imprescindible en el diseño de las ZBE. A este respecto, y tal como se desprende de la encuesta realizada a los municipios participantes, resulta conveniente tener presente la probable dificultad para establecer roles y coordinar los trabajos necesarios para la implementación de la ZBE, y prever con antelación las responsabilidades y el liderazgo del proyecto en cada etapa.

En este sentido, cabe recordar que la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, creó las comisiones para la sostenibilidad energética, posteriormente redefinidas -tanto en denominación como en funciones- como Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático por la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, que pueden servir a los efectos de coordinar el diseño de las ZBE, en la medida en que, entre sus funciones se encuentra, según el artículo 5 de la citada norma:

- a) *Coordinar internamente, en el ámbito de sus competencias, la actuación de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las administraciones de los territorios históricos y de las administraciones locales, incluyendo sus entidades vinculadas o dependientes, en el ámbito de la transición energética y el cambio climático.*

Como en el primer apartado del presente trabajo, las ZBE constituyen una herramienta dirigida a la consecución de varios fines, principalmente la mejora de la calidad del aire y la mitigación de las emisiones GEI, por lo que su tratamiento en esta comisión se presenta como adecuado.

Si bien la propia naturaleza y objetivos de las ZBE permiten anticipar ciertas dificultades en su implementación, la experiencia de los municipios participantes en el grupo de trabajo nos muestra que, en efecto, constituyen una herramienta cuyo diseño resulta complejo. Es por ello que, tal como han señalado algunos de los participantes, resulta especialmente necesario contar con un liderazgo firme -y añadimos, bien coordinado y participativo-, no únicamente con el objetivo de garantizar la legalidad de la ZBE que finalmente se apruebe, sino de enriquecer el modelo propuesto con la mayor cantidad de miradas y experiencias posible.

El grupo de trabajo de ZBE ha pretendido servir de vehículo para ese fin, por lo que esperamos que este documento que traslada sus experiencias y aprendizajes haya servido de ayuda y orientación básicas a los municipios que se plantean la implementación de una ZBE en el futuro.





INDUSTRIA, TRANSIZIO  
ENERGETIKO ETIA  
JASANGARRITASUN SAILA  
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,  
TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y  
SOSTENIBILIDAD

[www.udalsarea2030.eus](http://www.udalsarea2030.eus)  
[www.ihobe.eus](http://www.ihobe.eus)  
[www.euskadi.eus](http://www.euskadi.eus)