



PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN
DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES
EN EUSKADI

Recomendación General del Ararteko 1/2024,
de 21 de febrero

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo



Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. ACTUACIÓN DE OFICIO DEL ARARTEKO.....	5
III. ESTUDIO PREVIO SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES.....	14
1. Contexto jurídico de las zonas de baja emisiones	14
1.1. Internacional.....	14
1.2. Unión Europea	15
1.3. España.....	18
1.4. Euskadi	28
2. Las zonas de bajas emisiones y el derecho a la libre circulación y a la protección del medio ambiente.....	33
2.1. El derecho a la libre circulación	33
2.2. La protección del medio ambiente	38
2.3. Los límites al derecho a la libre circulación por motivos ambientales	39
3. Los derechos instrumentales en la regulación de las zonas de bajas emisiones	41
3.1. El derecho de acceso a la documentación obrante.....	41
3.2. El derecho a participar en la regulación de las ZBE	43
3.3. Transparencia y aceptación de las ZBE	47
IV. PRINCIPIOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES	48
V. CONCLUSIÓN	53
VI. RECOMENDACIÓN GENERAL DEL ARARTEKO 1/2024, DE 21 DE FEBRERO 2024 PARA LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES EN EUSKADI.....	53



I. INTRODUCCIÓN

La movilidad humana es un fenómeno muy urbano. La actividad humana en nuestra Sociedad actual requiere de continuos desplazamientos de las personas para el ejercicio de sus quehaceres ordinarios como son las tareas laborales, las educativas, la gestión de los asuntos particulares o la práctica del ocio. En el caso de los territorios con una alta densidad de población, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esa movilidad se concentra sobre todo en las ciudades donde los desplazamientos son mayoritariamente intraurbanos o, en otros casos, intracomarcales. Según los datos del [Estudio de la Movilidad en la CAPV](#), publicado por el Gobierno Vasco en el año 2021, 3 de cada 4 de las personas residentes en el País Vasco realizan al menos un desplazamiento en un día laborable medio. De esos desplazamientos a diario, la mayor parte se producen dentro del mismo municipio (un 63,7%), dentro de la comarca (18,4%) o dentro de su Territorio Histórico (8%). Únicamente un 4,8% de los desplazamientos resultan interterritoriales y el 1,2 % tienen su origen o destino fuera de Euskadi¹.

Las modalidades de movilidad urbana. Para estos desplazamientos los vehículos particulares continúan teniendo una especial relevancia frente a otros modos de transporte más sostenibles. Si bien el modo de transporte mayoritario a la hora de satisfacer las necesidades de movilidad es el peatonal, que en Euskadi representaba el 44,9 % de los desplazamientos en el año 2021, el modo de transporte a través de automóvil o motocicleta sigue suponiendo el 38 % de los desplazamientos frente al 7,2 % realizados en autobús, el 5,9% en ferrocarril o el 2% en bicicleta. Un dato relevante del estudio de la movilidad en Euskadi es que únicamente el 23,4 % de los desplazamientos dentro de las ciudades se producen con vehículos a motor, alcanzando el 58,9 % en los intracomarcales.

El tráfico de vehículos a motor contribuye a la contaminación atmosférica y genera riesgos significativos para la salud humana. Según [la Organización Mundial de la Salud](#) (la OMS) los vehículos a motor, junto a los aparatos domésticos de combustión, las instalaciones industriales o los incendios forestales son las fuentes principales de la contaminación del aire. Esa contaminación atmosférica provoca

¹ En Euskadi, el 96% de los movimientos que realizan las personas residentes en la CAPV se producen dentro de cada Territorio Histórico, mientras que un 2,8% son desplazamientos interterritoriales y el 1,2% restante con el exterior. [Estudio de la Movilidad en la CAPV 2021](#)



enfermedades respiratorias y de otros tipos, que implican unos costes sociales y económicos de una magnitud considerable².

De ese modo, es en las zonas urbanas donde la población está más expuesta a los efectos negativos que generan para la salud humana y el medio ambiente las emisiones a la atmosfera de contaminantes. Es en ellas donde se concentra el tráfico y otras fuentes de contaminación.

En este sentido, los informes sobre el impacto de la calidad del aire en la salud han identificado que los grupos de personas más vulnerables a la contaminación son la infancia, las personas mayores, las mujeres embarazadas o personas con ciertas patologías respiratorias y cardiovasculares, así como las personas que realizan habitualmente trabajos físicos en el exterior³.

Las emisiones de gases provenientes del tráfico son también una de las causas del cambio climático. Asimismo, la calidad del aire está estrechamente relacionada con el clima del planeta y con sus ecosistemas. El cambio climático producido por el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) que provoca la actividad humana es ya, sin duda, el principal riesgo ambiental al que se enfrenta el Planeta. La acción climática requiere una reducción drástica de esas emisiones que, en el caso del sector del transporte, abarca el conjunto de medios de transporte por carretera, ferroviario, naval o aéreo.

Sin perjuicio de la importancia de una acción integral en este ámbito, la concentración de los desplazamientos en los espacios urbanos hace que las acciones para la reducción de emisiones tengan como marco principal de referencia las ciudades.

² Según el informe "Impacto sobre la salud de la calidad del aire en España. Respuesta y desarrollo de la Medida Info 5 recogida en el Plan Nacional del Aire 2017-2019 (Plan Aire II)" los estudios reflejan que más de 70.000 muertes en España pueden ser estadísticamente atribuibles a una mala calidad del aire. Ese mismo informe refleja que algunos estudios europeos cifran el coste de la contaminación atmosférica sobre un 3% del PIB.

Según los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, en [su informe de 2022 sobre la calidad del aire en Europa](#), en España en el año 2020 el número de muertes prematuras atribuibles a la exposición a PM2,5 por encima del nivel guía de 5 µg/m3 fue de 17.000 personas.

En el caso de los costes externos que genera el transporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco el [Informe sobre actualización de costes externos del Transporte en la CAPV, de enero de 2021](#), ha cuantificado los costes externos por contaminación del aire en el sector viario en 183 millones de € de los cuales 129 millones corresponderían al modo de transporte en coche. En el caso de los costes por los efectos del cambio climático al sector viario le corresponden 279 millones de € de los cuales 159 millones corresponden al modo de transporte en coche .

³ Impacto sobre la salud de la calidad del aire en España. Respuesta y desarrollo de la Medida Info 5 recogida en el Plan Nacional del Aire 2017-2019 (Plan Aire II) Madrid, 27 de diciembre de 2019.



La movilidad urbana sostenible es una parte de la solución a estos problemas ambientales. Con el objetivo de mitigar esos efectos no deseados, los poderes públicos han promovido desde hace décadas diversas medidas para potenciar una movilidad urbana más sostenible. Dentro de esas medidas cabe mencionar la preferencia por la movilidad peatonal, con la habilitación de calles de uso principal para las personas viandantes, la movilidad con bicicleta, con la creación de carriles bici o bidegorris para uso ciclista, o el transporte público que facilita los desplazamientos que requiere la actividad diaria evitando el uso de vehículos particulares mecanizados.

Estas medidas para la movilidad sostenible afectan a la mayoría de la ciudadanía por lo que requieren un alto grado de aceptación. Esta nueva movilidad urbana, en la medida en que afecta a un amplio porcentaje de la población, no ha estado exenta de críticas por ciertos grupos de personas que entienden que esos cambios de modalidad en los espacios urbanos afectan de manera directa a su modo de desplazarse y, en algunas circunstancias, a los intereses de ciertos colectivos. Sin embargo, con el paso del tiempo, la peatonalización de las calles, la implantación de bidegorris y la restricción del tráfico en los cascos históricos ha ido progresivamente alcanzando una mayor aceptación y un amplio consenso social. Según un estudio del año 2021 del Gobierno Vasco, el 93 % de la población vasca estaría muy o bastante de acuerdo con que los ayuntamientos promovieran medidas a nivel local para actuar frente al cambio climático como son la peatonalización, el uso de la bicicleta o el impulso del transporte público⁴.

Las zonas de bajas emisiones, un modelo que viene de las grandes ciudades europeas. Con el objetivo de conseguir una movilidad sostenible menos contaminante, algunas ciudades europeas llevan implantando desde hace años zonas urbanas de bajas emisiones en las que el uso del vehículo privado está restringido.

En los últimos años, los ayuntamientos de muchas ciudades europeas como Milán, París, Londres o Bruselas han promovido su implantación para mejorar la calidad del aire y de los espacios urbanos y para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La Unión Europea dentro del Pacto Verde Europeo promueve su implantación a través del apoyo económico que suponen los Fondos Europeos Next GenerationEU. El Gobierno español ha incluido dentro de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ayudas para desarrollar actuaciones encaminadas a implantar las zonas de bajas emisiones (en adelante ZBE).

La legislación española exige la implantación de Zonas de Bajas Emisiones para las grandes ciudades antes de enero de 2023. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de

⁴ [Cambio climático y transición energética](#). Gabinete de Prospección Sociológica de Lehendakaitza. Gobierno Vasco Mayo de 2021



cambio climático y transición energética, ha previsto un mandato dirigido a todos los municipios españoles de más de 50.000 habitantes para que, antes de enero de 2023, dispusieran de ZBE en sus términos municipales.

En ese contexto, las zonas de bajas emisiones son espacios urbanos en los que la movilidad humana debe realizarse de un modo sostenible mediante la reducción de las emisiones de contaminantes, en especial de gases de efecto invernadero. Para ello, los poderes públicos deben acordar una serie de medidas dirigidas a restringir, limitar o incluso prohibir la circulación y estacionamiento de vehículos contaminantes en estos espacios urbanos donde, hasta la fecha, se han concentrado los efectos adversos.

Su implantación está sufriendo un retraso generalizado debido a dificultades técnicas, jurídicas y sociales. La realidad es que las zonas de bajas emisiones no han sido implantadas en los municipios vascos dentro del plazo previsto por la legislación. A las dificultades técnicas y jurídicas, que se han visto solventadas en mayor medida tras la aprobación del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, se ha sumado la resistencia de ciertos colectivos, que desde diferentes perspectivas, plantean objeciones por las dificultades que, a su juicio, pueden generar las restricciones de tráfico de vehículos a motor en las ciudades vascas para el ejercicio de sus derechos y libertades. En sentido contrario, existe también una reivindicación creciente por parte de otros colectivos ciudadanos y ecologistas para que se cumplan las obligaciones de reducción de las emisiones de GEI e para que se implanten de inmediato las medidas previstas en la ley destinadas a promover unas ciudades más limpias, seguras y sostenibles.

II. ACTUACIÓN DE OFICIO DEL ARARTEKO

El origen de esta recomendación general trae causa en una actuación de oficio iniciada por la institución del Ararteko a raíz de un escrito presentado por una Asociación ciudadana dedicada a promover la movilidad sostenible en el que exponía su preocupación por el retraso en la regulación de las zonas de bajas emisiones que, de conformidad con la previsión de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debería estar en vigor antes de 2023.

Con fecha de 1 de marzo de 2023, la institución del Ararteko acordó iniciar una actuación de oficio y solicitó información a los seis ayuntamientos vascos de más de 50.000 habitantes que, con esa fecha, ya deberían tener aprobadas en sus respectivos municipios estas zonas de bajas emisiones. El objetivo de la actuación era analizar el estado de la tramitación y contenido de la regulación de las zonas de bajas emisiones en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, San Sebastián-Donostia, Barakaldo, Getxo e Irun.



Esta actuación de oficio tenía como referencia el [informe extraordinario sobre la transición energética del País Vasco que el Ararteko](#) presentó en el Parlamento Vasco en el año 2018. En ese informe el Ararteko realizó una serie de propuestas a las administraciones vascas para promover un pacto social sobre la transición energética y la búsqueda de consensos en torno a materias como la movilidad sostenible.

Dentro de las recomendaciones específicas para el sector del transporte y la movilidad sostenible, el Ararteko incluyó en dicho informe la propuesta de impulsar los planes de movilidad sostenible en los municipios, incluyendo medidas dirigidas a promover el transporte colectivo y los vehículos no motorizados, como son las bicicletas, o, en última instancia, el transporte privado menos contaminante. El Ararteko recomendó a las administraciones vascas estudiar la posibilidad de implantación de medidas fiscales para restringir el acceso de los vehículos más contaminantes al centro de las ciudades. Estas medidas debían servir para desincentivar el uso de esos vehículos contaminantes en los espacios urbanos, especialmente en las Zonas de Tráfico Limitado o en las Zonas de Bajas Emisiones.

En respuesta a esa solicitud de información todos los ayuntamientos han finalmente remitido la información requerida.

- Ayuntamiento de Bilbao

. Con fecha de 24 de marzo de 2023, el Ararteko recibió un primer informe de la concejala del Área de Movilidad y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Bilbao.

El informe municipal recogía una relación de las medidas de mitigación de las emisiones derivadas de la movilidad, previstas en el artículo 14 de la Ley 7/2021, que, en el caso del municipio de Bilbao, habían sido puestas en marcha tras la aprobación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Bilbao 2015-2030 (PMUS). Esas medidas, entre las que destacaba la aprobación de una Ordenanza de zonas de preferencia peatonal, permitían cumplir con los objetivos previstos de reducción de las emisiones derivadas de la movilidad. En todo caso, el Ayuntamiento de Bilbao reconocía que, a la fecha del informe, tenía pendiente la aprobación del establecimiento de las zonas de bajas emisiones. El informe justificaba el retraso haciendo referencia a la aprobación tardía del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

El informe informaba al Ararteko de que el Ayuntamiento de Bilbao había considerado necesario realizar un diagnóstico de la ubicación óptima de la ZBE mediante un estudio detallado de la contribución del tráfico rodado a la calidad ambiental de la ciudad y de la definición de los objetivos de calidad del aire a alcanzar.



Ese proceso comenzó en el año 2021 con una consulta pública a la ciudadanía sobre la futura ordenanza de la ZBE. En el año 2022 se elaboró un primer borrador que se terminaría de detallar, a lo largo de 2023, teniendo en cuenta los requisitos exigidos en el Real Decreto 1052/2022.

Respecto a los expedientes relacionados con el proyecto de ZBE, el informe mencionaba una serie de estudios e informes en distinta fase de elaboración. Una vez integrados los resultados de esos estudios, se estaría en grado de presentar el proyecto de ordenanza de ZBE para su aprobación inicial.

En cuanto al acceso a la información del público interesado, tanto la ordenanza como el proyecto de la ZBE iban a ser sometidos a información pública en los términos previstos en la Ley 27/2006 del 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.

Ese primer informe estimaba que la aprobación definitiva de la ZBE se llevaría a cabo entre la segunda semana de octubre y la última semana de diciembre del año 2023.

En referencia a la participación de las personas interesadas, el Ayuntamiento de Bilbao estaba llevando a cabo reuniones con diferentes grupos de interés para conocer su problemática y preocupaciones. Ese trabajo de participación se ampliaría con un estudio de opinión de la ciudadanía incluido dentro del plan de comunicación de la ZBE de Bilbao en tramitación.

Asimismo, los resultados obtenidos de los diferentes estudios y trabajos realizados relacionados con el proyecto de la ZBE serían publicados una vez finalizados y estarían disponibles para la ciudadanía.

En cuanto a las actuaciones municipales previstas para compensar las emisiones de gases de efecto invernadero, el informe municipal exponía que, en su valoración, las medidas aprobadas en el PMUS iban a compensar las emisiones de gases de efecto invernadero que no hubieran sido posible mitigar debido al retraso en la implantación de la ZBE en el municipio de Bilbao.

. Con fecha de 3 de enero de 2024, esta institución ha recibido un segundo informe de la concejala del Área de Movilidad y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Bilbao.

Éste señala que, con fecha de 25 de octubre de 2023, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bilbao ha aprobado el proyecto de zona de bajas emisiones.

El 28 de diciembre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao ha aprobado inicialmente la Ordenanza de ZBE, publicada en el Boletín Oficial de Bizkaia de fecha



14 de enero de 2024, y ha iniciado un periodo de exposición pública desde el día 15 de enero hasta el 23 de febrero de 2024.

Con ese fin la página web municipal ha publicado la [memoria del proyecto de ZBE](#)⁵ y la referida [Ordenanza municipal de ZBE de Bilbao](#).

- Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz

Con fecha de 14 de abril de 2023, el Departamento de Movilidad y Espacio Público del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz informó al Ararteko del estado de la aprobación de la regulación de las ZBE. El ayuntamiento señalaba que su tramitación estaba aún en una fase previa a la aprobación inicial. En esta fase previa el consistorio estaba llevando a cabo la elaboración de un estudio para la determinación y el diseño de la ZBE, del proceso de participación pública y de la implantación de cámaras de control del acceso. Así mencionaba que, a mediados del año 2021, licitó la contratación de una asistencia técnica para la realización del estudio para la determinación y diseño de una ZBE en la ciudad de Vitoria-Gasteiz integrándola en la propuesta la ZTL (zona de tráfico limitado) ya existente. Para la determinación y diseño de la ZBE se tendría en cuenta el conjunto de la ciudad, poniendo el foco sobre las zonas de atracción de tráfico motorizado y las "Supermanzanas" conjunto de manzanas delimitado por vías básicas por las que circula el tráfico. El estudio fue presentado a mediados de 2022 recogiendo una serie de conclusiones para la implementación de la ZBE.

Respecto al proceso de participación pública, el informe daba cuenta la contratación de la asistencia técnica para el proceso de participación pública y de la campaña de comunicación del estudio para la determinación y diseño de la ZBE. Dentro del público seleccionado para el desarrollo de la estrategia comunicativa se incluían a las personas residentes, comerciantes y hosteleros, repartidores, entidades educativas de la zona, personas jóvenes y mayores

En ese caso, el acceso a la información del público interesado y del público en general, se garantizaría en el momento de aprobación del proyecto de ZBE y de la propia Ordenanza que regulase la ZBE.

⁵ Los objetivos medioambientales recogidos en el proyecto de ZBE de Bilbao incluyen:

- Concentración de dióxido de nitrógeno: El valor objetivo a 2030 para el límite horario es reducir la concentración por debajo de 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, que es el valor marcado por la nueva directiva europea, que sólo permitirá sobrepasarlo 1 vez. El valor objetivo a 2030 para el límite anual es reducir la concentración por debajo de 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ y tratar de acercarse en un plazo razonable al valor recomendado por la OMS de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Mitigación de los efectos del cambio climático. El objetivo a 2030 es una reducción del uso del vehículo particular, respecto al resto de modos de desplazamiento, de un 31% a un 27%. También recoge el objetivo de alcanzar un 5% de vehículos cero emisiones.
- Ruido. El objetivo a 2030 es reducir en un 20% el porcentaje de población por encima de 65dBA en horario diurno y de 55dBA en nocturno.



En cuanto a los motivos y obstáculos por los cuales el órgano municipal competente no había podido aprobar la regulación de la ZBE dentro del plazo, el informe también justificaba el retraso en la aprobación tardía del Real Decreto 1052/2022.

Sobre las medidas para compensar el retraso, el informe señalaba que Vitoria-Gasteiz ya partía de un trabajo previo muy avanzado en materia de movilidad sostenible y calidad ambiental a través del Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz (2021-2025) aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno local en octubre de 2022.

. Con fecha de 12 de noviembre de 2023, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz comenzó un proceso participativo para definir la ZBE con una sesión informativa dirigida a representantes vecinales, colectivos del ámbito de la movilidad y otros agentes sociales implicados.

. Con fecha de 11 de enero de 2024, el Departamento de Movilidad y Espacio Público del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha remitido al Ararteko un segundo informe sobre el expediente en tramitación de la ordenanza de ZBE. La Ordenanza continúa en periodo de elaboración, así como el proyecto de ZBE.

Respecto a los objetivos de la ZBE a 2030, este segundo informe hace referencia a que serán los previstos en el Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire de Vitoria-Gasteiz 2023-2026. Dichos objetivos pretenden alcanzar unos niveles de calidad del aire que anticipen el cumplimiento de los límites marcados en la nueva propuesta de Directiva europea, y acercándose en la medida de lo posible a las nuevas recomendaciones de la OMS⁶.

- Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián

Con fecha de 14 de marzo de 2023, el Ararteko recibió una primera respuesta en la que el Alcalde de Donostia/San Sebastián informaba de la elaboración y tramitación de los pliegos con las condiciones de las instalaciones necesarias para la delimitación de una zona de bajas emisiones en Donostia/San Sebastián.

⁶ Dichos objetivos cuantitativos a 2030 para las estaciones de referencia del Gobierno Vasco de medición de la calidad de aire serán :

- Todas las estaciones de medición de calidad del aire deberán cumplir como promedio anual para el PM10 un valor de 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Todas las estaciones de medición de calidad del aire deberán cumplir como promedio anual para el PM2.5 un valor de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, y al menos una estación estará por debajo del promedio anual de 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Todas las estaciones de medición de calidad del aire deberán cumplir como promedio anual para el NO2 un valor de 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, y al menos una estación estará por debajo del promedio anual de 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.



Con fecha de 1 de abril de 2023, el Alcalde remitió un segundo informe en el que daba cuenta de la preparación de las diferentes tareas vinculadas al establecimiento de una ZBE en la ciudad: el proyecto de ZBE, la ordenanza de la ZBE, la instalación de equipos para el control de la ZBE y la calidad del aire así como lo relativo al ruido y la elaboración del Plan de movilidad urbana sostenible (PMUS). El primer hito administrativo había sido la publicación del anuncio para la licitación del contrato para el suministro, implantación, puesta en marcha, operación y mantenimiento de un sistema integral para el establecimiento de una ZBE en la ciudad.

Sobre las medidas previstas, y las ya realizadas para promover el acceso a la información y participación del público interesado y de la ciudadanía en general en el proceso de elaboración de la propuesta de ZBE, el informe explicaba que durante la aprobación del proyecto y de la ordenanza tanto las personas interesadas como la ciudadanía en general podrían acceder a su información en la exposición pública. En cuanto a la ordenanza, una vez aprobado el proyecto en la Junta de Gobierno Local, el ayuntamiento iba a celebrar una reunión abierta, y tras su aprobación inicial en el Pleno, realizaría una exposición de la propuesta de ordenanza.

Sobre la previsión de aprobación definitiva por el órgano municipal competente, el informe preveía que la ordenanza estaría aprobada para finales del año 2023.

El motivo del retraso se debía a la falta de un reglamento hasta finales de diciembre de 2022 y a la incertidumbre jurídica que derivaba de varias sentencias contra las regulaciones de las ZBE en otros municipios.

Por último, respecto a las actuaciones municipales previstas para prevenir o compensar las emisiones de gases de efecto invernadero por el retraso de la ZBE, el informe mencionaba las labores municipales llevadas a cabo hasta la fecha para la minoración de las emisiones, tales como el fortalecimiento de la red de bidegorris, el servicio municipal de alquiler de bicicletas y la electrificación de la flota de autobuses municipal.

. Con fecha de 26 de diciembre de 2023, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián ha aprobado inicialmente el [Plan de Movilidad Urbana Sostenible \(2024-2029\)](#) y ha sometido el expediente a información pública por un plazo de 45 días.

Con esa fecha, la Junta de Gobierno Local, ha aprobado inicialmente el [Proyecto Zona de Bajas Emisiones Centro](#) que, tras su aprobación inicial en el Pleno será sometida a un periodo de exposición pública y de participación de 45 días⁷.

⁷ Los objetivos medioambientales que establece la ZBE de Donostia/San Sebastián para 2030 son los siguientes:

- Calidad del aire. Alcanzar los niveles que se recogerán en la futura Directiva europea sobre calidad del Aire y que se acerquen a los estándares anuales de la Organización Mundial de la Salud. Medias anuales de 20 µg/m³ para NO₂, 20 µg/m³ para PM₁₀ y 10 µg/m³ para PM_{2,5}.



El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha puesto en marcha un proceso de participación ciudadana hasta el 12 de marzo de 2024 a través de diferentes canales, entre los que se incluyen sesiones de participación con agentes de la ciudad relacionados con el ámbito del plan, presentaciones abiertas a la ciudadanía y talleres participativos sobre la ZBE. Una vez aprobados el PMUS y el proyecto de ZBE, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián iniciará el proceso de aprobación de la ordenanza de ZBE que prevé que entre en vigor en noviembre de 2024.

-Ayuntamiento de Getxo

. Con fecha de 29 de marzo de 2023, el Ayuntamiento de Getxo remitió un informe del área de Infraestructuras, Obras y Servicios en el que indicaba las medidas adoptadas para la minimización de emisiones de GEI en zonas donde podía haber necesidad de mejora de calidad ambiental del aire, por su alta intensidad de tráfico, pero sin que hubieran regulado hasta esa fecha las ZBE para restringir el acceso de los vehículos más contaminantes.

A ese respecto, el Ayuntamiento de Getxo únicamente señalaba que estaba en una fase previa de modelización y diagnosis con arreglo a las pautas del Real Decreto 1052/2022.

-Ayuntamiento de Irun

. Con fecha de 5 de abril de 2023, el Ayuntamiento de Irun trasladó al Ararteko un informe de los servicios técnicos municipales.

El informe detallaba que, con fecha de 28 de julio de 2021, el Ayuntamiento había iniciado la tramitación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Irun (2023-2027). Con fecha 27 de enero de 2023, el documento del PMUS había sido presentado para su aprobación inicial incorporando una propuesta de ZBE.

El informe daba cuenta de que el Ayuntamiento había iniciado la tramitación de un expediente de contratación con el objeto de definir el Proyecto de ZBE de Irun así como la ordenanza municipal que regularía el acceso, la circulación así como el estacionamiento en dicha zona.

En relación con la previsión de aprobación de las ZBE, el ayuntamiento estaba tramitando el procedimiento de contratación para la redacción del Proyecto de ZBE y la ordenanza para su implantación.

- Descarbonización. Reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Ruido. 65 dB(A) en los periodos día y tarde, y 55 dB(A) en el periodo noche.
- Cambio modal. Reducción de 12.000 desplazamientos motorizados privados diarios, tanto internos como externos, con origen y/o destino en la ZBE.



En cuanto a las actuaciones previstas para compensar las emisiones de GEI por el retraso de la implantación de las ZBE, el Ayuntamiento de Irun ponía en valor el esfuerzo municipal ya realizado en el marco de la adopción de una estrategia de lucha contra el cambio climático, llevando a cabo actuaciones que habían permitido mitigar las emisiones de GEI como eran las medidas para la reducción de la velocidad urbana a 30 Km/h,

. Con fecha de 16 de enero de 2024, el Ayuntamiento de Irun ha remitido un segundo escrito en el que informa al Ararteko de que continúa con la tramitación del expediente de definición del Proyecto de ZBE de Irun y de su Ordenanza Reguladora y de la red de monitorización para control y seguimiento de la calidad del aire.

Respecto de los estudios y datos disponibles sobre la concentración de contaminantes y de GEI observados, el Ayuntamiento de Irun está llevando a cabo una campaña de medición de calidad del aire pues no disponía de información del diagnóstico, lo que imposibilita la definición de los objetivos de reducción. Una vez se disponga de la información de la calidad del aire así como de la información obtenida de los hábitos de movilidad analizados para la elaboración del diagnóstico, se procederá a la definición de los objetivos de reducción que se pretenderán conseguir con la implementación de la ZBE en Irun.

. Ayuntamiento de Barakaldo

Con fecha de 24 de enero de 2024, el Área de Desarrollo Sostenible y Medio Natural del Ayuntamiento de Barakaldo ha remitido un informe dando respuesta a los requerimientos de información del Ararteko.

El informe municipal reconoce el retraso en el cumplimiento de las disposiciones legales para cumplir con las obligaciones de regulación de las ZBE y el PMUS.

El Ayuntamiento de Barakaldo inició en noviembre de 2022 los trámites para la redacción de un plan de movilidad urbana sostenible para Barakaldo con el fin de dar cumplimiento al artículo 24 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la CAPV. Tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y el desarrollo reglamentario del Real Decreto 1052/2022, consideró oportuno abordar de manera separada las ZBE y el PMUS. Durante los años 2022 y 2023, el Ayuntamiento de Barakaldo ha llevado a cabo labores de búsqueda de personal técnico especializado y ha procedido a la contratación y elaboración de un diagnóstico integral de la movilidad en Barakaldo para la regulación del PMUS y de la ZBE.



El Ayuntamiento de Barakaldo también menciona su compromiso para acordar medidas contra el cambio climático y reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

En la respuesta menciona que existe una previsión para su desarrollo y aprobación de la ordenanza de ZBE a finales de 2024 y para su puesta en marcha a partir de mediados de 2025.

. Por otro lado, el Ararteko también ha tenido conocimiento de la creación de un grupo de trabajo sobre las ZBE de la Red vasca de municipios sostenibles Udalsarea 2030 con la participación de los ayuntamientos y entidades como EUDEL e Ihobe.

Valoración de la información remitida. Un año después de la entrada en vigor de la obligación de un PMUS adaptado a las previsiones del artículo 14.3 de la Ley 7/2021 y de ZBE, ninguno de los 6 municipios vascos de más de 50.000 habitantes ha logrado aún aprobar su regulación.

El ayuntamiento más avanzado en este proceso parece ser el de Bilbao, el cual, con fecha de 28 de diciembre de 2023, ha aprobado inicialmente la ordenanza reguladora de ZBE en su término municipal.

En el caso de Donostia/San Sebastián, con fecha de 26 de diciembre de 2023, la Junta de Gobierno municipal ha aprobado inicialmente el documento del PMUS y el proyecto de Ordenanza de ZBE.

Asimismo, en los antecedentes cabe mencionar los pasos previos referidos por los Ayuntamientos de Vitoria/Gasteiz, Getxo e Irun para ir avanzando en la adaptación del PMUS y la regulación de las ZBE en esos tres municipios.

Tras tener que ser requerido en dos ocasiones, el Ayuntamiento de Barakaldo ha remitido en enero de 2024, la información obrante sobre el estado de la tramitación del PMUS y de las ZBE.



III. ESTUDIO PREVIO SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES

1. Contexto jurídico de las zonas de baja emisiones

La vigente obligación de desarrollar planes de movilidad urbana sostenible y la delimitación y regulación de zonas de bajas emisiones en los municipios de mayor población deriva del cumplimiento de una normativa de ámbito internacional, supranacional, estatal y autonómico que está dirigida, principalmente, a cumplir con un triple objetivo: lograr una drástica reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que requiere la lucha contra el cambio climático, mejorar la calidad del aire de las ciudades y promover una movilidad activa e inclusiva con el mínimo impacto ambiental y social posible.

1.1. Internacional

La principal referencia es el [Acuerdo de París de 2015](#) que, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha establecido que todos los Estados firmantes impulsen contribuciones nacionales para la reducción de las emisiones de GEI, adoptando metas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía mundial, que limite el calentamiento por debajo de los 2 grados, preferiblemente a 1,5 grados, en comparación con los niveles preindustriales.

La importancia y urgencia de esa acción climática ha sido expuesta en el [sexto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC](#) que concluye que la quema de combustibles fósiles y el uso desigual e insostenible de la energía y las tierras durante más de un siglo ha provocado un calentamiento global de 1,1 °C por encima de los niveles preindustriales. Como resultado, se han producido fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes e intensos en todas las regiones del Planeta.

El IPCC considera que es indispensable acelerar una acción climática que suponga lograr reducciones drásticas, rápidas y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores. Las emisiones ya deberían haber disminuido y, para limitar el calentamiento a 1,5 °C, será necesario reducirlas casi a la mitad antes de 2030.



El informe del IPCC apunta que, en el caso del sector de la movilidad y el transporte, la solución radica en impulsar acciones orientadas a evitar las emisiones de gases de efecto invernadero a través de su electrificación, de los desplazamientos a pie y en bicicleta y de la promoción del impulso del transporte público. Esas medidas no solo son necesarias para afrontar la crisis climática sino que aportarán beneficios a la calidad del aire y a la salud, lo cual compensará los costos que pueden conllevar.

En 2021, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado una actualización de las [directrices sobre la calidad](#) del aire, tras una revisión sistemática de las últimas pruebas científicas, con unos objetivos más ambiciosos y que recomiendan que las concentraciones medias anuales de varias de las partículas contaminantes que genera el transporte se reduzcan de forma considerable⁸.

Por su parte, la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2023 en Dubai (COP 28), ha recogido por primera vez una mención expresa al petróleo, el carbón y el gas como los principales responsables del calentamiento global, y ha logrado acordar un proceso de "[transición para dejar atrás los combustibles fósiles](#)".

1.2. Unión Europea

La política europea contra el cambio climático se enmarca en el contexto del Pacto Verde para el Clima en el que los Estados miembros de la UE se han comprometido a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, cumpliendo para ello los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo internacional de París. El Pacto Verde Europeo es la estrategia de la UE para alcanzar ese objetivo y la [Ley Europea del Clima](#), aprobada mediante el Reglamento 2021/1119, de 30 de junio de 2021, que proporciona el marco legal para avanzar en los esfuerzos de mitigación y adaptación a los impactos del cambio climático, por el cual, todos los Estados miembros deben poner en marcha estrategias y planes de adaptación.

Esta Ley Europea del Clima establece como un objetivo vinculante para la Unión la reducción de las emisiones de los gases que provocan el calentamiento en, al menos, un 55 % en 2030 con respecto a los niveles de 1990.

Para ello la Comisión ha incluido iniciativas en el ámbito de la movilidad como la [«Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro»](#) adoptada el 9 de diciembre de 2020. Esta estrategia establece un [plan de acción para lograr, antes de 2030, que al menos treinta millones de vehículos](#)

⁸ En el caso de las PM_{2,5} establece como referencia que no superen los 5 µg/m³ y de NO₂ que no superen los 10 µg/m³, y que la concentración media de ozono en las 8 horas de la temporada alta no supere los 60 µg/m³ [1].



de emisión cero circularán por las carreteras europeas y que cien ciudades europeas serán climáticamente neutras. Para 2050 plantea que prácticamente todos los automóviles, furgonetas, autobuses y los nuevos vehículos pesados serán de emisión cero, lo que supondrá una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte. La Comisión propone iniciativas dirigidas a impulsar, sin más demora, la adopción de vehículos de bajas emisiones o de emisión cero junto con normas más estrictas para las emisiones de contaminantes (Euro 7).

La Comisión destaca el papel de las ciudades en la transición a una mayor sostenibilidad para lo cual deberán contar con sus propios planes de movilidad urbana sostenible para 2030. Los planes deberán incluir objetivos relacionados con la ausencia de emisiones y con modos de transporte activos, como son los desplazamientos en bicicleta, para lo cual deberían duplicarse en la próxima década los carriles bici seguros.

En esa estrategia propone la mejora de la información sobre las zonas de bajas emisiones, mediante el uso de etiquetas comunes o soluciones digitales para los vehículos, que permitan mantener el buen funcionamiento del mercado único y facilitar el ejercicio de las libertades fundamentales.

En su comunicación de 14 de diciembre de 2021 *“El Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE”*, la Comisión señala que la digitalización ofrece herramientas para los desafíos relacionados con las normas de acceso de los vehículos a las zonas urbanas (UVAR, por sus siglas en inglés Urban Vehicle Access Regulations). Por ello considera importante que las UVAR que se establezcan permitan viajar sin interrupciones y fácilmente por todo el mercado interior, sin que los conductores no residentes sufran discriminación alguna.

En el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea también se ha comprometido con la mejora de la calidad del aire, armonizando sus normas con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y aspirando a alcanzar una contaminación cero para el aire, el agua y el suelo⁹.

La [Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa](#), es la norma vigente que ha venido regulando las medidas destinadas a establecer unos objetivos de calidad del aire ambiente que reduzcan los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente. Para ello los Estados deben garantizar el cumplimiento de unos valores límite y aprobar planes de calidad del aire para las zonas donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente los rebasen. También deben aprobar planes de acción a corto plazo en aquellos casos en los que exista el riesgo de superaciones de unos umbrales de alerta en los que cabrá incluir, entre otras, medidas relativas al control del tráfico de vehículos de motor.

⁹ Plan de Acción de la UE: «[Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo](#)»



En concreto, su anexo incluye un elenco de medidas destinadas a limitar las emisiones procedentes del transporte que deben incluir los planes de mejora de la calidad del aire ambiente, entre las que menciona expresamente la regulación de zonas de bajas emisiones, en el caso de que resulte necesario elaborar un plan de acción para la mejora de la calidad del aire dirigido a alcanzar los valores regulados de las sustancias contaminantes.

Con fecha de 26 de octubre de 2022, la Comisión Europea ha publicado una propuesta de Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, actualmente en tramitación, que revisará la Directiva 2008/50/CE. La propuesta de Directiva establece como objetivo la ausencia de contaminación antes de 2050, de modo que la calidad del aire en la Unión mejore progresivamente hasta alcanzar niveles que ya no se consideren nocivos para la salud humana. Una de las cuestiones expuestas será fijar unos umbrales de contaminación más estrictos, más alineados con los límites establecidos por la Organización Mundial de la Salud en su guía de 2021.

A su vez, la Directiva incita a la intensificación de las medidas en las zonas urbanas con el objetivo de avanzar hacia una movilidad de bajas emisiones, la introducción de zonas de bajas emisiones, una mayor utilización del transporte público y la movilidad activa para alcanzar los valores límite.

Las zonas de bajas emisiones en Europa

Dentro de los Estados de la Unión Europea existe una tipología diversa de zonas con restricciones de acceso de vehículos contaminantes a los centros urbanos (UVAR). La regulación de estas zonas puede conllevar restricciones para el tráfico de vehículos contaminantes, como son las ZBE, zonas de cero emisiones cuyo acceso solo está permitido a vehículos 0 emisiones, el control de peajes o tasas por congestión o incluso la delimitación de zonas peatonales o de tráfico limitado. En la Unión Europea, el 73% de las regulaciones de UVAR son a través de zonas de bajas emisiones.

A ese respecto, cabe mencionar que una de las primeras ciudades europeas en regular ZBE para ciertos vehículos fue Estocolmo en el año 1996. El Reino Unido también fue pionero a la hora de regular zonas de bajas emisiones en el área de Londres. Otros ejemplos de ciudades europeas que tienen delimitadas este tipo de zonas son ciudades como Ámsterdam, Berlín, Bruselas, Lisboa, Milán o Múnich. En España, Madrid y Barcelona ya cuentan con su propia ZBE.



Según un informe presentado por la plataforma Clean Cities¹⁰ en el año 2022 el número total de ZBE alcanzaba a 320 ciudades europeas. Para el año 2025 se prevé que el número de ciudades alcance las 500 y, al menos 27 de las actuales zonas dispondrán de medidas más estrictas para los vehículos contaminantes. También están surgiendo regulaciones de zonas de cero emisiones que restringen el acceso a los vehículos con motor de combustión interna.

1.3. España

Dentro del ordenamiento jurídico español, el establecimiento de las zonas de bajas emisiones ha encontrado amparo legal en la normativa reguladora de la mejora de la calidad del aire, la movilidad sostenible, la ordenación del tráfico de vehículos o, de forma más específica, en la normativa contra el cambio climático.

. Calidad del aire

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, sirve de marco regulador para la elaboración de los planes nacionales, autonómicos y locales dirigidos a la mejora de la calidad del aire entre cuyas medidas de intervención surgieron las propuestas de zonas de bajas emisiones en los centros urbanos.

El artículo 16 de la Ley 34/2007 regula los distintos planes y programas que deben aprobar las administraciones públicas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. El contenido de esos planes de mejora de calidad del aire ha sido desarrollado por los artículos 24 y 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Estos planes deben ser elaborados y modificados garantizando la participación pública, en los términos previstos en los artículos 16 y 17 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Gobierno del Estado debe aprobar, en el marco de sus competencias, los planes y programas necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos. En ese caso, el Gobierno de España aprobó en el año 2013 el [Plan Aire. Primer Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera](#) y en el año 2015 el [Plan Aire 2](#). A estos planes se dio continuidad en el 2019 con el [Primer Programa nacional de control de la contaminación atmosférica](#). Estos planes incluyen como objetivo la aprobación de un marco normativo estatal para la regulación e implantación de Zonas

¹⁰ La [Campaña Clean Cities](#) es una coalición europea de más de 70 ONG, asociaciones medioambientales, movimientos de base y organizaciones de la sociedad civil que tiene como objetivo la movilidad urbana con cero emisiones para 2030.



de Bajas Emisiones de competencia municipal siguiendo criterios de calidad del aire para su designación.

Por su parte, las comunidades autónomas tienen encomendado aprobar "*como mínimo*" los planes y programas para la mejora de la calidad del aire y para el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, y la aprobación de los planes de acción a corto plazo para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica:

En ese caso, las comunidades autónomas deben disponer de planes de calidad del aire para aquellas zonas en las que se supere cualquier valor límite o valor objetivo de los niveles de contaminantes en el aire ambiente. Esos planes establecerán las medidas adecuadas para evitar la superación y proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Para ello contendrán información acerca de todas las medidas de reducción de la contaminación cuya aplicación se haya considerado a nivel local para la consecución de los objetivos de calidad del aire. Dentro de esas medidas, al igual que hace la Directiva 2008/50/CE, se menciona la posibilidad de limitar las emisiones contaminantes procedentes del transporte como es el establecimiento de zonas de bajas emisiones.

Asimismo, las comunidades autónomas deberán elaborar planes de acción a corto plazo cuando exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere los umbrales de alerta. Estos planes de acción a corto plazo también podrán incluir medidas relativas al control del tráfico de vehículos a motor.

Por su parte, las entidades locales también pueden elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas en coordinación con los planes autonómicos de protección de la atmósfera. En ese caso, las entidades locales para alcanzar los objetivos de calidad del aire pueden adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo para ello restricciones a los vehículos más contaminantes que afecten a ciertas zonas de la ciudad.

Asimismo, el apartado 4 del artículo 16 de la Ley 34/2007 establece que los municipios de más 50.000 habitantes adoptarán planes y programas para garantizar el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, dentro del marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica.

. Movilidad urbana sostenible

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, regula las medidas de fomento de la movilidad sostenible dirigidas a la mejora del medio ambiente urbano, de la salud, de seguridad de las personas y a fomentar la intermodalidad de los diferentes medios de transporte y alternativos al vehículo privado.



Dentro de esas medidas, la Ley 2/2011 incluye la aprobación de los planes de movilidad sostenible (PMS) de ámbito autonómico, supramunicipal o municipal que incorporarán actuaciones para cumplir con esos objetivos de movilidad sostenible. También tendrán esa condición los planes municipales aprobados para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire que resulten exigibles para los municipios con población superior a 50.000 según el mencionado artículo 16.4 de la Ley 34/2007.

Los PMS deberán incluir para su elaboración un diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr y las medidas a adoptar incluyendo los mecanismos de financiación oportunos y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales.

Para la elaboración y revisión de los PMS los ayuntamientos deberán garantizar la participación pública siguiendo las determinaciones de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

. La ordenación del tráfico

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone en su artículo 25.2 que son los municipios los competentes para la regulación del tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad dentro de su término municipal.

La trascendencia de esta competencia municipal ha sido señalada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 3912/2019, de 12 de diciembre, cuando señala que: *"Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia".*

De ese modo, la dimensión pública de la ordenación del tráfico está directamente vinculada con la movilidad urbana, la calidad de vida en las ciudades y el ejercicio de otros derechos como el derecho a la educación, al trabajo o la protección del medio ambiente.

En relación con esa materia, el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto



Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, atribuye a los municipios la competencia para la regulación, mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles. Esa norma también establece la competencia para acordar la restricción de la circulación a determinados vehículos en las vías urbanas por motivos medioambientales. Esa normativa de tráfico incluye como infracción leve no respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones.

. Cambio climático

La descarbonización de la economía mediante la consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones de gases de efecto invernadero es uno de los principios rectores de la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París, [ratificado por el Estado español el 23 de diciembre de 2016](#).

La Ley 7/2021 establece como objetivos de mitigación mínimos para el año 2030 reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de todos los sectores de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990. La relevancia de las medidas de reducción de las emisiones de GEI en el sector del transporte deriva de su entidad respecto al conjunto de las emisiones. Según los datos del [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030](#) el sector de la movilidad-transporte aportó en el año 2017 el 26% de las emisiones de gases de efecto invernadero de España. Por ello, el PNIEC requiere que la descarbonización del sector de la movilidad y del transporte se lleve a cabo mediante un cambio modal que afecte al 35% de los pasajeros que realizan sus desplazamientos urbanos en vehículos convencionales de combustión y de un 1,5 % anual de los tráficos interurbanos.

Esta norma legal incorpora por primera vez una obligación específica para la promoción de la movilidad urbana sin emisiones mediante la aprobación de planes de movilidad urbana sostenible antes de 2023 en los que deben incluirse zonas de bajas emisiones en determinados municipios. Dentro de los objetivos que deben guiar las políticas públicas de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria, deberán incluir medidas para que, en el año 2050, el parque de turismos y vehículos comerciales ligeros no genere emisiones directas de CO₂ y, antes del año 2040, todos los vehículos nuevos sean de 0 emisiones.

A ese respecto, el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 ha establecido que todos los municipios de más de 50.000 habitantes tengan aprobados, antes del comienzo del 2023, sus correspondientes planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) que



incluyan la regulación de unas ZBE antes de 2023 junto con otras medidas para facilitar la movilidad activa y el uso de transporte público, el impulso de la movilidad eléctrica compartida, así como el establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad.

También resultará exigible a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Esa norma define a una zona de baja emisión como un ámbito territorial delimitado en cada municipio 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.

Por otro lado, esta disposición incorpora una cláusula de no regresión medioambiental, dirigida a mantener el *statu quo* de la protección ambiental existente o clausula *stand-still*, por la cual cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con un informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente.

. La regulación de las zonas de bajas emisiones

El Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, ha establecido de forma detallada la regulación de las ZBE y los requisitos mínimos que resultan exigibles para la aprobación de un proyecto de ZBE en cuanto a sus objetivos medibles y cuantificables para la mejora de la calidad del aire y para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

La principal finalidad que pretende la implantación de las ZBE en las ciudades con mayor número de población es la protección del medio ambiente y de la salud contribuyendo a mitigar el cambio climático y mejorar la calidad del aire.

Asimismo, su regulación también pretende contribuir a mejorar la calidad acústica urbana, a generar un cambio modal en el transporte a una movilidad activa e inclusiva y a promover la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte.

Las entidades locales deberán recoger en el proyecto de ZBE objetivos cuantificables para la reducción de emisiones de GEI y para mejorar la calidad del aire. El cumplimiento de estos objetivos deberá ser monitorizado mediante las herramientas correspondientes que permitan hacer una observación y seguimiento continuo de la evaluación de los indicadores.



Los proyectos de ZBE deberán definir objetivos cuantificables de calidad del aire que comporten una mejora respecto de la situación de partida en el interior de su perímetro. Esos objetivos estarán dirigidos a garantizar tanto el cumplimiento de los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, como los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud aprobados en 2021, disponiendo para ello de un plazo de tiempo determinado y razonable.

Las entidades locales deberán definir objetivos medibles y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las ZBE para 2030, de modo coherente con los objetivos establecidos en el PNIEC. A ese respecto, hay que indicar que el PNIEC establece como objetivo genérico la reducción de un 35% de vehículos privados contaminantes para el año 2030 en el tráfico urbano y de un 1,5 % anual en el tráfico interurbano¹¹.

Otro objetivo de las ZBE será facilitar la adaptación de las ciudades al cambio climático mediante el impulso de intervenciones urbanas dirigidas a atenuar el efecto de «*isla de calor*» mediante el aumento de zonas verdes urbanas con especies adaptadas, la mejora de la conectividad natural o el fomento de los sistemas de drenaje y captación de aguas.

De manera adicional, las entidades locales podrán establecer y recoger datos cuantificables sobre el resto de objetivos adicionales a los que contribuirán las ZBE como es el caso de los siguientes:

Las entidades locales facilitaran la tramitación y ubicación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, de acceso público, dentro y fuera de las ZBE, de modo que se establezca una red mínima de recarga acompañada al crecimiento del parque de vehículos eléctricos.

Las ZBE contribuirán a la mejora de la calidad acústica para alcanzar los objetivos de calidad aplicables en las áreas en las que se encuentren. Para ello deberán coordinarse con los planes y herramientas de actuación previstas en la legislación del ruido.

¹¹ PNIEC página 135. La implantación de las ZBE pretende reducir el uso del vehículo privado, de manera que este PNIEC considera factible la reducción de los tráficos de pasajeros (pasajeros-km) en entornos urbanos en un 35% hasta 2030 y de los tráficos interurbanos del orden de un 1,5% anual. El teletrabajo, el vehículo compartido, el uso de los medios no motorizados y del transporte público colectivo son las herramientas que permitirán el cumplimiento de estos objetivos, siendo de gran importancia posibilitar una financiación adecuada del transporte público que permita mejorar la calidad y el servicio, atraer más usuarios y de esta manera contribuir a la mejora de la calidad del aire de los entornos urbanos.



Adicionalmente, las entidades locales podrán introducir medidas complementarias dentro del sector de la edificación para favorecer el cambio a tecnologías sin emisiones a través de la rehabilitación de los sistemas de calefacción.

La delimitación de las ZBE que hagan los ayuntamientos debe tener en cuenta al menos los siguientes requisitos:

- Intervención sobre los desplazamientos. El diseño de la zona debe tener la capacidad de contribuir a la reducción del tráfico de vehículos contaminantes, teniendo en cuenta el origen y destino del conjunto de los desplazamientos de vehículos sobre los que los PMUS han considerado necesario intervenir.
- Superficie suficiente y proporcional con los objetivos. La superficie que abarque las ZBE en el espacio urbano debe resultar adecuada, suficiente y proporcional con los objetivos medibles y cuantificables para la mejora de la calidad del aire y para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. En función del tamaño del municipio, la regulación permite la posibilidad de diseñar una o varias ZBE de manea discontinua.
- Inclusión de zonas colindantes. La delimitación de las ZBE también debe incluir el espacio urbano colindante que puede verse afectado por esas medidas. Dentro de esa zona colindante el ayuntamiento está obligado a evaluar los efectos que generen las ZBE desde una doble perspectiva. Por un lado, debe tener en cuenta que la delimitación debe evitar el desplazamiento de los vehículos a las áreas adyacentes a las ZBE que deteriore su calidad del aire o la calidad acústica. Por otro lado, las intervenciones acordadas no solo deben evitar perjudicar a las zonas adyacentes, sino que deben procurar extender los efectos positivos.
- Zonas de especial sensibilidad. Asimismo, las ZBE deben incorporar en su diseño a aquellas zonas de especial sensibilidad en las que pueden verse afectados los colectivos de personas más vulnerables de la población, como la población infantil, de los impactos sobre la salud que genera la circulación de vehículos motorizados. Estas zonas de especial sensibilidad se delimitarán prioritariamente en las proximidades de equipamientos escolares, sanitarios, hospitalarios y residenciales. En estas zonas de especial sensibilidad las ZBE deberán incluir requisitos y medidas de reducción de emisiones más exigentes.

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados, las zonas delimitadas deberán incluir medidas de ordenación del tráfico encaminadas a impulsar el cambio modal de vehículos motorizados hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público.

Las medidas de restricción del tráfico de vehículos contaminantes responden a la habilitación legal recogida en la Ley 7/2021 para la protección del medio ambiente



y la salud de las personas dirigidas prioritariamente a la mejora la calidad del aire y a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. De ese modo, las medidas deben ser proporcionales con esos objetivos de calidad del aire y mitigación y estar suficientemente motivadas en el proceso de aprobación de las ZBE.

. Restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos contaminantes en las ZBE. La principal medida que pueden establecer las ZBE son las prohibiciones o restricciones de acceso de vehículos que afectarán prioritariamente a los de mayor potencial contaminante o emisores de GEI.

. Priorización de vehículos de 0 emisiones. En el caso de que las ZBE permitan el acceso de vehículos motorizados, deberán establecer medidas de preferencia de aquellos vehículos con cero emisiones.

. Adecuada justificación de las excepciones a las restricciones. La aplicación de esas medidas deberá tener en cuenta a situación de vulnerabilidad que puedan tener determinados colectivos de personas residentes en la zona. En esos casos, la regulación podrá excepcionar su aplicación de manera justificada siempre que quede garantizado el cumplimiento de los objetivos.

A los efectos de la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante, el reglamento remite al Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos¹². En ese caso las categorías de los vehículos vienen establecidas por el nivel teórico de emisiones, el tipo de combustible empleado y en función de la normativa europea sobre emisiones contaminantes exigible en el año de matriculación (Vehículos 0 emisiones, Vehículos ECO, Vehículos C, Vehículos B y Vehículos A).¹³

. Las ZBE pueden establecer otras medidas en cuanto al transporte urbano de mercancías. De ese modo las entidades locales potenciarán el uso de vehículos con cero emisiones y de bicicletas.

¹² La normativa Euro se basa en análisis realizados a los vehículos en laboratorios. Diversas Asociaciones (ECODES, Ecologistas en Acción, Greenpeace y Transport & Environment) realizaron en el año 2021 una [Propuesta de actualización de los distintivos ambientales](#) a la Dirección General de Tráfico de la Administración del Estado.

¹³ - El distintivo ambiental B incluye a los vehículos diésel matriculados entre septiembre de 2006 y enero de 2015 (Euro 4 y 5) y los vehículos gasolina matriculados entre enero de 2001 y enero de 2006.

- El distintivo C, incluye los vehículos diésel matriculados a partir de 2015 (Euro 6) así como los vehículos - El distintivo ECO incluye a los vehículos híbridos enchufables (PHEV) con autonomía menor a 40 km; vehículos híbridos no enchufables (HEV), vehículos propulsados por gas natural comprimido o licuado (GNC y GNL) y vehículos de gas licuado del petróleo (GLP). gasolina matriculados a partir de enero de 2006 (Euro 4, 5 y 6).

- El distintivo Cero incluye a los vehículos eléctricos de batería (BEV), eléctricos de autonomía extendida (EREV), eléctricos híbridos enchufables (PHEV) con una autonomía de 40 km o vehículos de pila de combustible (FCEV).



Contenido mínimo del proyecto de Zonas de Bajas Emisiones. A los efectos de presentar el correspondiente proyecto de ZBE, las administraciones municipales deberán incluir la siguiente documentación:

- Una delimitación del perímetro de la ZBE con una estimación de la superficie y de la población expuesta a la contaminación atmosférica, que incluirá información actualizada sobre la concentración de contaminantes observados durante los años anteriores (antes de la implementación de las ZBE) y su origen. El estudio incluirá una modelización de calidad del aire para establecer el área mínima y las medidas de restricción necesarias para la consecución de unos objetivos cuantificables de mejora de calidad del aire y mitigación del cambio climático y una estimación del plazo previsto para alcanzar los objetivos.

- Un informe que justifique de forma adecuada el ámbito territorial que incluyen las ZBE, la naturaleza jurídica de la ZBE y de los derechos y obligaciones que reconozca y la necesidad de las restricciones por razón del interés general que representa el cumplimiento de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud de las personas. El informe incluirá un análisis de alternativas a las restricciones impuestas a los vehículos más contaminantes y de la proporcionalidad de las medidas restrictivas, así como, en su caso, de la justificación de las excepciones recogidas.

A ese respecto, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge en su artículo 4 que las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos 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."*

- Memoria económica en la que deberá incluirse un análisis del impacto presupuestario y económico de la ZBE en las entidades locales, un análisis de las consecuencias en la competencia y el mercado, y las consecuencias del establecimiento de las ZBE para los grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

- Análisis de impacto social, de género y de discapacidad y, con especial énfasis en los grupos sociales de mayor vulnerabilidad, tanto desde la perspectiva de beneficios para la salud como de limitación individual de la movilidad, incluyendo las campañas previstas para su publicidad.

- Plan de comunicación, participación y sensibilización que establezca medidas para establecer un diálogo entre el conjunto de la ciudadanía y diferentes grupos de interés concernidos por estas medidas.



- Sistema de monitorización y seguimiento. Las entidades locales tienen que establecer un sistema de monitorización y seguimiento continuo con el fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire y calidad acústica dentro de las zonas delimitadas y colindantes, el reparto modal del uso del automóvil particular y el porcentaje de vehículos cero emisiones.

Respecto el procedimiento de aprobación, la regulación establece que las entidades locales deberán someter el proyecto de ZBE a información pública, durante un plazo no inferior a treinta días, siguiendo para ello los términos previstos por 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.

El proyecto de ZBE deberá revisarse, al menos, a los tres años de su establecimiento y, posteriormente, al menos, cada cuatro años, con el fin de garantizar que se estén alcanzando sus objetivos.

Cada cuatro años desde la aprobación de la ZBE, las entidades locales publicarán un informe en el que se valore el cumplimiento de los objetivos, con referencia a los indicadores de seguimiento.

Junto con el derecho de acceso a la información ambiental que pueda ser ejercido de manera individualizada por las personas interesadas, los ayuntamientos deberán publicar y difundir, de manera periódica, aquellos datos y estudios disponibles sobre la aprobación de las ZBE y su seguimiento de conformidad con la legislación de transparencia y la Ley 27/2006, de 18 de julio.

La información disponible deberá ser clara, comprensible y accesible para la ciudadanía y deberá facilitarse a través de medios de difusión apropiados.

Los instrumentos de planificación existentes deberán adaptarse a la normativa de establecimiento de la ZBE en un plazo máximo de 18 meses desde su aprobación. Dentro de los instrumentos de planificación hay que hacer referencia a los planes de movilidad urbana, a los planes de calidad del aire, mapas del ruido y, en el caso de que procediera, a los instrumentos de ordenación urbanística que pudieran estar afectados por las normas de ordenación de las ZBE.



1.4. Euskadi

. **Calidad del aire.** En este apartado cabe mencionar los planes de ámbito autonómico y local regulados por la Ley 34/2007. A ese respecto, en mayo de 2019, el Gobierno Vasco y Ayuntamiento de Bilbao aprobaron el Plan para la mejora de la Calidad del Aire en Bilbao a raíz de una superación de los valores límites anual del NO₂. Dentro de las medidas de acción que proponía el plan, el Ayuntamiento incluía la oportunidad de establecer una zona de bajas emisiones en la que compaginaba las limitaciones de acceso de vehículos con las peatonalizaciones.

El Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente ha avanzado, en enero de 2024, las principales claves del borrador del [Plan de Contaminación Atmosférica 2030 de Euskadi](#). Este Plan determinará los objetivos estratégicos y las líneas de actuación a acometer en esta materia en los próximos años. Dentro de sus líneas de actuación incluye el fomento de la movilidad activa y regeneración urbana que favorezca entornos saludables. En ese caso, el proyecto del Plan incluye el fomento de ZBE en aquellos municipios con una población inferior a los 50.000 habitantes.

. **Movilidad sostenible.** El Parlamento Vasco ha aprobado la [Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi](#) que tiene por objeto ordenar los instrumentos y procedimientos necesarios para lograr el desarrollo integral de una movilidad sostenible, saludable y segura desde la perspectiva social, económica y ambiental.

Dentro de los principios de actuación de las administraciones públicas vascas el artículo 3 de la Ley 11/2023 incluye el principio de movilidad sostenible y la accesibilidad universal como un derecho individual y colectivo que requiere de un sistema de transporte integrado, eficiente, seguro e inclusivo y el principio de la protección del medio ambiente y la salud de las personas, desde el punto de vista de la movilidad sostenible. Para ello recoge el principio de priorización de los medios de transporte con menor coste social y ambiental, orientando las previsiones y la planificación hacia el fomento de la movilidad activa.

Dentro de la definición de costes sociales del transporte la Ley incluye *las externalidades*, es decir, el conjunto de afecciones negativas del transporte, tales como los medioambientales, los accidentes, la contaminación por ruido, los embotellamientos y atascos, como el coste de inversión y mantenimiento de infraestructuras y bienes promovidos por las administraciones públicas.

Las administraciones públicas vascas tienen dentro de sus objetivos el de contribuir a la mejora del medio ambiente y la seguridad y salud de la ciudadanía, reduciendo la contaminación y los efectos derivados del cambio climático, y promover la



movilidad activa que incluye los desplazamientos a pie y por medios no motorizados, con base en criterios de proximidad, ambientales, económicos y de seguridad.

Las administraciones públicas vascas también tienen el mandato de fomentar el uso del transporte público, promover el uso de vehículos menos contaminantes y la progresiva incorporación de medidas coordinadas tendentes a la disuasión del uso del vehículo motorizado privado. El artículo 9.3 menciona dentro de esas medidas dos opciones: la imposición de costes directos a esa modalidad de transporte privado o la limitación del acceso a los núcleos urbanos con mayor impacto ambiental. Esas medidas deberán ser proporcionales y justificadas con base en criterios ambientales y de salud, y su implantación será progresiva en función de la garantía de la existencia de alternativas reales.

Derecho a la movilidad sostenible y a la libre elección de los medios de transporte. El artículo 7 de la Ley 11/2023 regula el derecho a la movilidad sostenible y a la libre elección de los medios de transporte para alcanzar un determinado destino cuyo contenido se concreta en poder acceder a los bienes y servicios en condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible, y en disponer de un servicio de transporte público con independencia de su punto de residencia.

Para ello, la ciudadanía tiene derecho a disponer de la información necesaria para conocer y poder elegir el medio de transporte adecuado y el derecho a participar en la elaboración de los planes y en la toma de decisiones relativas a la movilidad, así como a exigir de las administraciones públicas competentes las actuaciones derivadas de esos planes.

Por otro lado, recoge la acción pública en materia de movilidad sostenible, de manera que todas las personas puedan exigir a los órganos administrativos el cumplimiento de esta ley y del contenido de los planes de movilidad sostenible previstos en ella.

En cuanto a la planificación de la movilidad sostenible, mantiene los instrumentos establecidos en la [Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca](#).

Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi. El Plan de Movilidad Sostenible de Euskadi es un instrumento de planificación basado en la coordinación e integración intermodal de los medios de transporte destinados a la movilidad de las personas y la logística de mercancías.

Planes de movilidad sostenible de los territorios históricos. Por su parte, las diputaciones forales tienen encomendado aprobar sus respectivos planes de movilidad para cubrir la movilidad interurbana del resto del territorio no cubierto.



Planes municipales de movilidad urbana en Euskadi. Los planes de movilidad urbana (PMU) son los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible en los municipios. El artículo 24 de la Ley 4/2019 establecía que, a partir del 1 de marzo de 2021, los municipios vascos con más de 5.000 habitantes deberían tener aprobados los correspondientes planes de movilidad urbana dentro de su ámbito territorial.

Los PMU deben incluir un diagnóstico que abarque la incidencia del modelo urbanístico del municipio sobre la movilidad y que incluya los distintos modos de transporte existentes en el municipio y su incidencia en el uso de la energía.

El plan deberá indicar los objetivos, las medidas y las inversiones que requiera su consecución. Dentro de las medidas los planes incluirán incentivos para el uso del transporte público, la reducción progresiva del transporte privado, el fomento del uso de bicicletas y de vehículos con combustibles alternativos, así como el establecimiento de nuevas zonas de uso exclusivo de peatones.

Planes de transporte al centro de trabajo. Esta norma exige a los centros de trabajo con más de 100 personas por cada turno que dispongan de un plan de transporte al centro de trabajo que incluya medidas para posibilitar el uso de transporte público o de vehículos alternativos de titularidad privada. El Decreto 254/2020, de 10 de noviembre, sobre Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca ha establecido que deberán ser aprobados antes del 19 de noviembre de 2022.

. **Ordenación del tráfico.** En el ámbito de las restricciones a la circulación de vehículos por motivos medio ambientales, el artículo 23 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca, ha previsto una habilitación legal para que los ayuntamientos vascos aprueben restricciones a la circulación de vehículos por motivos medio ambientales y climáticos. De ese modo, posibilita que, con la finalidad de reducir el consumo energético, las emisiones de GEI o el deterioro de la calidad del aire, los municipios vascos prohíban o restrinjan el acceso a determinadas zonas urbanas a los vehículos más contaminantes, en la medida de que sobrepasen determinados niveles de emisiones o que no utilicen combustibles alternativos. Esa disposición también permite habilitar carriles alternativos y reservar zonas para el estacionamiento de vehículos que utilicen combustibles alternativos y *“privilegiar las zonas peatonales y los carriles-bici, frente a los espacios reservados a la circulación de los vehículos a motor”*.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, incluye la competencia de los municipios vascos para la ordenación del tráfico de vehículos, de los servicios urbanos de transporte público de personas, de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos y mercancías en las vías urbanas de su titularidad.



. **Cambio climático.** Según los datos del Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Euskadi, desde el año 1990, el sector del transporte de mercancías y pasajeros ha doblado sus emisiones y, en el año 2021, ha supuesto el 35% del total de todas las emisiones de Euskadi¹⁴.

Dentro de los planes y estrategias del País Vasco para lograr cumplir con los objetivos de reducción de emisiones en el sector del transporte, cabe mencionar la [Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco](#) que incluye dentro de sus metas “*Caminar hacia un transporte sin emisiones*”. Para ello propone potenciar la intermodalidad y la generalización de modos de transporte con menos emisiones de GEI (vehículo eléctrico, vehículos a gas natural, bicicleta, etc.) a través de medidas de apoyo económico como la exención en el pago de OTA a vehículos que no sean de combustión interna, la reducción del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, etc.

La [Estrategia Energética de Euskadi 2030](#) incide en la importancia de reducir el consumo energético y la dependencia del petróleo en el sector del transporte, sustituyéndolo por otras energías alternativas y contribuyendo a la mejora de la calidad del aire y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dentro de las iniciativas, incluye fomentar la movilidad sostenible mediante los planes locales de movilidad urbana que impulsen la utilización de modos de transporte más eficientes, como es el uso de la bicicleta, estableciendo para ello las condiciones urbanas necesarias.

El Gobierno Vasco, con fecha 30 de julio de 2019, acordó una [declaración formal de emergencia climática y ambiental](#) con el objetivo de lograr un territorio neutro en carbono, tan pronto como una transición justa lo permita y, en cualquier caso, no más tarde del año 2050. La declaración recogía el compromiso de impulsar las medidas de reducción de emisiones necesarias para cumplir con ese objetivo.

El [Plan de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi 2021-2024](#) ha fijado un objetivo de reducir en un 30% la emisión de GEI para lo que ha incluido la iniciativa “*movilidad sostenible, una necesidad a corto plazo*” dirigida a alcanzar el reto de un transporte sin emisiones y la renovación del parque automovilístico. Las acciones propuestas han estado dirigidas al fomento de los planes de movilidad

¹⁴ [Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Euskadi 2021](#). Desde 1990 las emisiones vinculadas al sector del transporte han pasado de 2,8 millones de toneladas de CO₂ equivalente a 6,1 millones en el año 2021. El sector transporte es el que más ha aumentado sus emisiones tanto en términos relativos como en términos absolutos habiéndose duplicado sus emisiones desde 1990, aproximadamente 3 millones de toneladas. Este aumento se ha producido tanto en el transporte de mercancías como en el de personas. Según datos del inventario aproximadamente el 96% de las emisiones de este sector están asociadas al transporte por carretera.



sostenible y a promover el uso de modos de transporte más eficientes a través de ayudas como el programa Moves¹⁵.

Por su parte, el [Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030](#), aprobado en junio de 2017, ha establecido dentro de sus líneas de actuación una previsión de potenciar la implantación de medidas disuasorias para reducir el tráfico de vehículos privados en el acceso a los principales núcleos urbanos y fomentar los modos de transporte más sostenibles *“especialmente en las Zonas de Tráfico Limitado y en las Zonas de Bajas Emisiones”*. También propone apoyar la liberación de espacios urbanos en las ciudades del tráfico rodado, reservándolos para el uso peatonal, la bicicleta y transporte público tomando medidas como *“Peatonalizar los principales núcleos urbanos y especialmente en las Zonas de Tráfico Limitado y en las Zonas de Bajas Emisiones”*. El Plan recoge como un indicador de seguimiento el objetivo de reducir en el año 2030 un 7% las emisiones de CO2 provenientes del sector transporte, respecto al año 1990.

De forma específica, con fecha de 26 de julio de 2022, el Gobierno Vasco ha aprobado la [Estrategia vasca de movilidad eléctrica](#) para 2030 que incluye dentro de sus objetivos medidas dirigidas a lograr que el 16% del parque móvil fuera electrificado y poder duplicar el número de puntos de carga rápida.

La reciente Ley 1/2024, de 8 febrero, de Transición Energética y Cambio Climático de Euskadi establece unos objetivos para alcanzar la neutralidad climática antes de 2050, preferentemente antes de 2045. En esa línea la ley recoge el compromiso de reducir para 2030 los GEI un 33% respecto a las emisiones del año 1990. En cuanto a la movilidad sostenible, el artículo 31 establece que los planes de movilidad sostenible incorporen los principios de esa ley y los objetivos de reducción de emisiones mencionados. Dentro de las medidas que promueve cabe destacar la promoción del transporte sostenible mediante la incorporación de energías alternativas. Con ese objetivo menciona la introducción de tecnologías de medición en remoto de las emisiones del tráfico que permitan una planificación más justa y eficiente de las políticas públicas, así como sistemas de vehículo compartido. También fomenta el uso de la bicicleta y reconoce la importancia de promover medidas para el desarrollo de alternativas de transporte para los colectivos más vulnerables.

¹⁵ El programa de ayudas MOVES III de incentivos ligados a la movilidad eléctrica está incluido en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea a través de los fondos NextGenerationEU



2. Las zonas de bajas emisiones y el derecho a la libre circulación y a la protección del medio ambiente

Tal y como ha quedado expuesto en el punto anterior, la actual regulación de las ZBE es una exigencia que deriva de la normativa de protección del medio ambiente y de la lucha contra el cambio climático. La realidad es que frente a esos mandatos legales para su regulación, diferentes personas y colectivos han planteado objeciones, señalando que la imposición de medidas restrictivas al tráfico de vehículos a motor en las vías urbanas pudiera vulnerar la libertad de circulación o infringir el derecho a la igualdad entre las personas.

A ese respecto, conviene hacer un breve análisis del contenido esencial de estos derechos a efectos de poder valorar si pudieran verse afectados por esas regulaciones del uso de las vías públicas urbanas.

2.1. El derecho a la libre circulación

En primer lugar, hay que destacar que la libertad de circulación está recogida como un derecho fundamental en el artículo 19 de la Constitución Española. El contenido esencial de este derecho fundamental ampara la libertad deambulatoria por la cual las personas pueden circular libremente por las vías de uso público del territorio nacional así como el derecho a establecer su residencia, sin que puedan verse limitados estos derechos por motivos políticos o ideológicos.

Esta libertad de circulación de las personas está vinculada con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Constitución Española, que establece que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de las personas y bienes en todo el territorio español.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 28/1999, de 8 de marzo de 1999, matizó que ese derecho fundamental no resultaba, en ningún caso, absoluto al considerar que: *"las libertades de circulación y residencia no confieren, como es natural, un poder jurídico omnímodo a favor de su titular, ya sea en orden a pasar por cualquier lugar, ya sea en orden a habitar en él"*. Así, la propiedad privada, en cuanto garantía institucional protegida por el artículo 33 de la Constitución Española constituye un primer y evidente condicionamiento al ejercicio de esa libertad a la circulación. De ese modo, el derecho a la libre circulación está referido a las vías de dominio y de uso público. En ese sentido, la administración titular del dominio público debe



garantizar el uso común de sus bienes, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza o en las disposiciones que sean de aplicación para ordenar y regular su uso como es el caso de las previsiones de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Por otro lado, el modo o medio en el que la persona ejerce el desplazamiento por las vías públicas, bien como peatón o como conductor, adquiere una cierta dimensión constitucional para el Tribunal Constitucional en la Sentencia 18/2017, de 2 de febrero, en la que consideró que *“la Constitución garantiza a todos los españoles el derecho a circular con libertad por todo el territorio del Estado, y es evidente que una buena parte de esa circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas”*. En esa sentencia, el TC analizaba las restricciones a los vehículos especiales, manejados por personas con problemas de movilidad, tratando de asegurar su libre circulación por todo el territorio en términos de igualdad sustancial. En todo caso, tal y como expone el voto particular de la Magistrada Adela Asúa *“La facultad de estacionar vehículos o la disponibilidad de lugares de estacionamiento no pueden considerarse contenido primario del derecho fundamental a la libre circulación. Este pretendido derecho, que sería en todo caso de configuración legal, no presenta una conexión, directa o indirecta, con los elementos nucleares del derecho fundamental a la libre circulación en los términos en los que nuestra doctrina entiende este derecho, básicamente como una libertad de movimientos en abstracto y no como una libertad de movimiento motorizado o en vehículo propio”*.

La Sentencia 59/1990, de 29 de marzo, consideró que el derecho de reunión en un lugar de tránsito puede provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los conductores, cuando se vean impedidos de deambular o de circular libremente por un determinado trayecto durante la celebración de una manifestación. Esa restricción solo legitimaría a la autoridad pública a prohibir la reunión cuando alterase el orden público y pusiera en peligro la integridad de las personas o de los bienes.

En su relevante Sentencia 84/2013, de 11 de abril, el TC consideró que la prohibición por ley de la circulación de vehículos a motor por pistas forestales no suponía una vulneración del artículo 19 y del 139.2 de la CE ya que esas medidas no trataban de obstaculizar la libre circulación de forma desproporcionada. El precepto impugnado superaba el juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida. *“Su objeto no es entorpecer de forma constitucionalmente ilegítima la libertad de circulación de las personas, sino limitar el uso de vehículos a motor en itinerarios que no están acondicionados para este tipo de tránsito, con la finalidad de proteger el patrimonio forestal. Por otra parte, tal limitación no está formulada en términos absolutos, sino que admite excepciones en función de diversas circunstancias, entre otras, la adecuación del vial, en cuya ponderación por la Administración autonómica cabe perfectamente incluir aspectos como el tipo de vehículo, la ubicación y*



características del monte, la estacionalidad, u otros factores que influyen en el riesgo de incendio forestal, lo que permite ajustar la aplicación en cada caso de la medida, bajo criterios de proporcionalidad". De ese modo, las limitaciones a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales responden a la finalidad de conservar los montes preservándolos de usos que pueden implicar un riesgo de incendio forestal.

Por otra parte, la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, consideró inconstitucional la declaración del estado de alarma por la COVID-19 en cuanto que establecía la prohibición de circular por las vías de uso público *"que lo suspende a radice, de forma generalizada, para todas 'las personas', y por cualquier medio"*. En la posterior Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, el TC llegó a la conclusión de que una limitación de la circulación de las personas *"en horas y lugares determinados"* entraría dentro del ámbito de las limitaciones y restricciones adecuadas y necesarias para combatir la evolución negativa de la pandemia y proporcionada con la preservación de la vida, del artículo 15 de la CE, y de la salud pública del artículo 43.2 de la CE.

Por último, en la reciente Sentencia 90/2023, de 11 de septiembre, el TC inadmitió un recurso de amparo interpuesto, con invocación del derecho a la libre circulación, contra la regulación de unas señales de estacionamiento de vehículos, no contempladas en el catálogo oficial de señales previstas en una ordenanza de movilidad. Si bien la inadmisión traía causa en una cuestión formal, la sentencia reconocía que tampoco *"de sus alegaciones puede deducirse que la norma recurrida incida en los bienes y valores jurídicos que el referido derecho fundamental tutela"*.

. Por otro lado, el derecho a la libertad de circulación de las personas también está reconocido en el artículo 2 del [Protocolo nº 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#).

El Protocolo señala que el ejercicio de este derecho puede ser objeto de restricciones siempre que estén previstas por la ley, y constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la protección de la salud o la protección de los derechos y libertades de terceros.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado en varias sentencias (por ejemplo, en el *Caso Baumann contra Francia*, de 22 de mayo de 2001 o en el *Caso Landvreugd contra Países Bajos*, de 4 de julio de 2002) que el derecho a la libertad de circulación garantizado por el Protocolo tiene por objeto asegurar a cualquier persona el derecho a la libertad de circulación dentro de un territorio y a salir de ese territorio. El reconocimiento de ese derecho prohíbe cualquier medida que pueda vulnerar o restringir su ejercicio y que no pueda considerarse *"necesaria en una sociedad democrática"* para la consecución de los objetivos legítimos como son la seguridad pública, el orden público o la protección de la salud.



Sin embargo, el Tribunal Europeo no ha considerado una interferencia a este derecho las elecciones personales que puedan afectar al uso de los medios de transporte. En el *Caso Viel contra Francia*, de 14 de diciembre de 1999, el Tribunal concluyó que la obligación impuesta a todos los conductores de vehículos a motor de abrocharse el cinturón de seguridad no suponía un impedimento de ejercer la libertad de circular. En el caso *Maszni contra Rumanía*, de 28 de septiembre de 2004, el Tribunal consideró que la prohibición a un ciudadano de conducir un vehículo por no disponer de licencia para conducir, si bien conllevaba la obligación de utilizar otros medios de transporte para sus desplazamientos, causándole así ciertas molestias, no constituía un incumplimiento de su derecho a la libertad de circulación.

. La libertad de circulación y de residencia también forma parte del Derecho de la Unión Europea. El artículo 3 del [Tratado de la Unión Europea](#) y el artículo 21 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) reconocen a la ciudadanía europea un espacio sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de personas en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

Por su parte, el artículo 45 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) también reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Esta cuestión ha sido analizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde la perspectiva de la libre circulación de personas, bienes y mercancías. En un principio, el Derecho de la Unión no se opone a las prohibiciones o restricciones justificadas por razones de protección de la salud y a la protección del medio ambiente siempre que dichas medidas sean proporcionadas respecto al objetivo que se persigue. Ese era el caso de una normativa nacional que, por razones de protección del medio ambiente, prohibía el uso de motos acuáticas fuera de las vías designadas (sentencia de 4 de junio de 2009, *Mickelsson y Roos* (C-142/05))

En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011 *Comisión/Austria* (C-28/09), se analizó si la prohibición de circulación de vehículos pesados en el territorio de un Estado con el objetivo de luchar contra la contaminación del aire ambiente podría afectar a la libre circulación de mercancías. La Sentencia llegó a la conclusión de que la República de Austria había incumplido sus obligaciones al imponer una prohibición de circulación sin tomar en consideración otras medidas menos restrictivas como podría haber sido una limitación permanente de la velocidad.

Por su parte, la Sentencia de 13 de enero de 2022 *asunto Paris, Bruxelles y Madrid/Comisión* C-177/19 P a C-179/19 P, concluyó que la regulación que realiza la Unión para el control de las emisiones procedentes de vehículos no impide que



los ayuntamientos hagan uso de las competencias propias para regular la circulación como consideren oportuno con la finalidad, en particular, de proteger el medio ambiente como podría ser el caso de regular las ZBE¹⁶.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2023, asunto C-128/22, ha analizado la adecuación del Derecho de la Unión y de la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en cuanto a la prohibición de salir del territorio nacional para realizar viajes no esenciales a otros Estados miembros en el contexto de la pandemia de la COVID-19. En esa sentencia el Tribunal considera que cuando un Estado miembro adopte medidas de limitación de la libre circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública debe respetarse el principio de seguridad jurídica, que exige que las normas jurídicas sean claras y precisas, el principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, que determina, entre otras cosas, la obligación de motivar los actos y decisiones de las autoridades nacionales y el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En segundo término, como se indica en el considerando 31 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros deben aplicar esta Directiva con observancia del principio de prohibición de la discriminación consagrado en la Carta y la proporcionalidad de una decisión adoptada por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Esta última exigencia se deriva asimismo de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el principio de proporcionalidad obliga a comprobar que, en primer lugar, las medidas sean adecuadas para lograr ese objetivo de interés general perseguido, en ese caso la protección de la salud pública, en segundo lugar, que se limiten a lo estrictamente necesario, en el sentido de que ese objetivo no pudiera alcanzarse razonablemente de manera igualmente eficaz por otros medios menos atentatorios contra los derechos y libertades garantizados a las personas afectadas y, en tercer lugar, que no sean desproporcionadas en relación con ese objetivo, lo que implica, en particular, una ponderación de la importancia de este último y la gravedad de la injerencia en esos derechos y libertades.

¹⁶ El Abogado General Michal Bobek señalaba en sus conclusiones de 10 de junio de 2021 que *“los Estados miembros pueden decidir, por razones de interés público (relativas, por ejemplo, a la seguridad pública, la salud pública, la seguridad del tráfico o la protección del medio ambiente), que todos los vehículos o solo algunos tipos de vehículos (a saber, los menos contaminantes o de menor tamaño o los pertenecientes a residentes o a las autoridades públicas, etc.) pueden circular por determinadas zonas (el centro de una ciudad, parques nacionales, caminos, áreas militares, zonas en obras, etc.) con carácter general o en algún momento determinado (los domingos, los días sin coches, cuando se celebre un mercadillo o algún acontecimiento cultural o deportivo, etc.). En particular, no parece haber ningún elemento en dicha disposición que limite la competencia normativa de los recurridos para establecer zonas de bajas emisiones (ZBE), un fenómeno que las instituciones de la Unión siempre han contemplado favorablemente. De igual manera, los Estados miembros pueden limitar (por idénticas razones) determinadas formas de uso de los vehículos (rebasar la velocidad máxima autorizada, estacionar indebidamente, circular con niños sin el equipo adecuado, etc.).*



2.2. La protección del medio ambiente

El derecho al medio ambiente, recogido en el artículo 45 de la Constitución Española, es un principio rector que debe desarrollarse a través de la legislación medioambiental que ha ido incorporando los correspondientes mecanismos de control e intervención pública al objeto de prevenir, evitar y corregir los daños al medioambiente y a la salud que, en ciertos casos, origina la actividad humana.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 174/2013, de 10 de octubre de 2013, ha establecido la conexión entre la movilidad urbana y la protección del medio ambiente señalando que: *"No cabe olvidar que los problemas ambientales típicos que concurren en el medio urbano derivan, principalmente, de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica, lo que justifica que el legislador demande una intervención de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos de competencia, dirigida a prevenir el deterioro del medio ambiente urbano atribuible a los problemas de movilidad."*

La tutela ambiental de este derecho también conlleva reconocer el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, recogido en el artículo 18 de la Constitución Española. La conexión del derecho al medio ambiente con el derecho de las personas a su vida privada y a su domicilio es obra de la jurisprudencia emanada del TEDH en aplicación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950.

La ya extensa jurisprudencia del TEDH -iniciada con la sentencia de 21 febrero de 1990, Asunto *Powell y Rayner*, o con la sentencia de 9 de diciembre de 1994, Asunto *López Ostra*- ha elaborado una suerte de derecho de ejercicio individual a la tutela ambiental en aquellos casos en los que se haya podido demostrar que la contaminación haya supuesto una injerencia real y de gravedad en la esfera privada del domicilio.

El contenido de esta tutela ambiental conlleva que las actividades contaminantes deben estar sujetas a un control administrativo y a una posterior vigilancia. Asimismo, debe existir un deber de control público sobre estas actividades. Para ello los poderes públicos deben disponer de medios que acrediten que efectivamente se aplican las medidas fijadas en las autorizaciones de acuerdo con los plazos previstos. También implica una obligación de resultado para hacer cumplir con los valores límites de inmisiones provenientes de los focos contaminantes. Los poderes públicos deben establecer un plan de acción para reducir la contaminación a niveles compatibles con el bienestar. El Alto Tribunal europeo no ignora el interés en mantener la actividad económica y el beneficio social que implican. Sin embargo, ese interés no prevalece sobre el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado y respetuoso con la salud.



El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que puede existir una vulneración del derecho a la vida privada y familiar y al disfrute del domicilio en los casos en los que quede acreditada la existencia de un daño ambiental, grave y continuado, y las autoridades públicas no hayan tomado las medidas razonables y necesarias para asegurar efectivamente la protección de las personas expuestas a los efectos nocivos para el bienestar y para su salud.

2.3. Los límites al derecho a la libre circulación por motivos ambientales

A la luz de la jurisprudencia mencionada cabe concluir que forma parte del contenido esencial del derecho a la libre circulación la facultad de las personas de desplazarse por las vías de uso público del territorio nacional, a la que no cabe poner trabas ni obstáculos.

En cualquier caso, ese derecho a la libre circulación no es absoluto y puede estar limitado o restringido, de manera proporcional, con base en la necesidad de preservar o proteger otros derechos fundamentales u otros bienes constitucionalmente relevantes, como puede ser el derecho a la vida, a la salud pública o la protección del medio ambiente.

La reciente Sentencia del TS 4853/2023, de 2 de noviembre de 2023, ha valorado precisamente si deben primar los derechos a la movilidad y a la libertad de mercado frente a la protección del medio ambiente. La sentencia concluye que, en la actualidad, la protección del medio ambiente, y la efectiva lucha contra el cambio climático, adquieren una *"especialísima"* trascendencia para las actuaciones de los poderes públicos derivada de la normativa internacional, europea y nacional. En todo caso, deja claro que esa protección del medio ambiente tampoco es absoluta por lo que la adopción de medidas de restricción del tráfico por motivos medioambientales requiere llevar a cabo un juicio de preponderancia sobre su adecuada justificación. Ese juicio de preponderancia exige valorar y ponderar, aportando los correspondientes informes y estudios fidedignos y concluyentes, el alcance de los beneficios y costes de las restricciones de tráfico que se impongan y si se ha barajado la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o de que las mismas puedan producir un efecto discriminatorio. La sentencia posibilita que en el juicio para preponderar los valores tengan mayor relevancia los intereses públicos concretamente afectados *"que, no cabe dudar, son los vinculados a la protección del medio ambiente que tiene, en apretada síntesis, un valor esencial en sí mismo considerado --protección de los recursos naturales-- y reforzado por los derechos humanos a él vinculados, como son la propia calidad de vida, la salud y la propia vida de las personas"*.



En esos mismos términos, cabe mencionar la Sentencia 857/2023 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia que establecía que: *“no se puede acoger que una restricción a una manifestación de la libertad deambulatoria o de circulación como puede ser el rodado pueda suponer un impedimento para el ejercicio a la libertad de circulación o de residencia máxime cuando existe una justificación de carácter ambiental o cultural para imponerla al mismo tiempo que se evitan aglomeraciones de personas por razones de seguridad o de orden público”*.

Es preciso mencionar que cierta doctrina jurídica discute en la actualidad si, dentro del contenido primario de ese derecho a la libre circulación, debería incluirse el modo o el medio en el que se ejerce ese derecho; esto es, si cabría hablar de un derecho a la circulación motorizada, de un derecho a circular a pie, como peatón, o de derecho al desplazamiento en modos sostenible como en bicicleta o transporte público.

Esta institución comparte el criterio expuesto por la magistrada Adela Asúa en su voto particular de la Sentencia 18/2017, de 2 de febrero, en el que matiza que la libertad de movimiento a través de un vehículo motorizado no dispone de una conexión, directa o indirecta, con los elementos nucleares del derecho fundamental a la libre circulación. Por ello concluye que el contenido constitucional del derecho fundamental a la libre circulación no incluye en su seno una libertad a circular en vehículo propio.

De ese modo, ese derecho a elegir el modo de circulación o el medio de transporte requerirá en cada caso una configuración legal dentro del ámbito competencial correspondiente a la ordenación del tráfico y a la movilidad.

Por un lado, es preciso mencionar que el derecho a circular por las vías públicas de uso general debe quedar condicionado al régimen de autorización administrativa previa que recoge la normativa de ordenación del tráfico en cuanto al permiso de conducción y del vehículo utilizado.

Por otro lado, cabe hacer mención al derecho a la libre elección de los medios de transporte para alcanzar un determinado destino, en los términos recogidos en Euskadi por la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de Movilidad Sostenible, que incluye un derecho programático a la movilidad sostenible y a disponer de un servicio público *“con el mínimo impacto ambiental y social posible”*.

En definitiva, el contenido de ese derecho a la elección del medio de transporte no queda delimitado de una forma concreta ya que requiere que, en cada momento, y en función de la existencia de las infraestructuras de transporte requeridas y las políticas de movilidad acordadas, quede determinado el modo de transporte más



aconsejable desde una perspectiva de movilidad sostenible por su impacto ambiental y social.

3. Los derechos instrumentales en la regulación de las zonas de bajas emisiones

La tramitación y aprobación de los PMUS y la regulación de las ZBE requieren el cumplimiento de una serie de obligaciones de transparencia cuyo ejercicio conlleva salvaguardar una serie de derechos instrumentales para la ciudadanía como son el derecho de acceso a toda la documentación obrante y el derecho de participación en la toma de decisiones públicas.

3.1. El derecho de acceso a la documentación obrante

El derecho de acceso a la documentación que forme parte de los expedientes y registros públicos está regulado con carácter general para toda la ciudadanía en el artículo 13 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

La [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), ha regulado el contenido de este derecho a la información pública desde una doble perspectiva. Por un lado, puede ejercerse de forma rogada en el caso de que cualquier persona solicite de forma individualizada el acceso a alguna documentación determinada y, por otro lado, puede ejercerse a través de los medios que promueva la administración para divulgar de manera pública la documentación que resulte de especial interés.

En el primer caso, el ámbito objetivo de este derecho viene regulado en el artículo 13 de la Ley 19/2013 que define como información pública todos los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de esa administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

De ese modo, este derecho de acceso a la información está referido a todos aquellos documentos, informes, dictámenes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamentos para la tramitación y aprobación de una disposición de carácter general, como es el caso de la aprobación de un PMUS o una ordenanza de ZBE, sin perjuicio de que esa actuación administrativa esté en curso o haya finalizado. En ese sentido, el derecho de acceso conlleva que, al margen del proceso de tramitación de esas disposiciones generales y de los correspondientes trámites de información pública, cualquier persona



interesada puede solicitar en todo momento el acceso a la documentación elaborada al respecto en las diferentes fases de su tramitación.

El Ararteko señalaba en la [Recomendación general 6/2010, de 30 de diciembre, de Transparencia y derecho de acceso a la documentación pública](#), que los documentos e informes son de público acceso desde su conclusión al margen de que formen parte de un expediente administrativos en tramitación. La Sentencia del Tribunal Supremo 6202/2011, de 29 septiembre 2011, señalaba que *"no se puede confundir -como pretende la Administración recurrente- un "informe inconcluso " -es decir en fase de borrador, pendiente todavía por ejemplo de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente- con un "expediente inconcluso " en el que figuran sucesivos informes -todos ellos "conclusos"- a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo."*

De ese modo, hay que advertir que en el caso de un expediente de aprobación de un PMUS o de una ordenanza de ZBE en tramitación, aunque carezcan de una aprobación definitiva, cualquier persona puede solicitar el acceso a todos los documentos incorporados durante a su tramitación y no excluye la posibilidad de que se emitan ulteriores informes o adecuaciones a los mismos de conformidad con los nuevos datos que, en cada caso, vayan apareciendo durante la tramitación y aprobación de la ordenanza. Ese sería el caso de todos los informes elaborados previamente para la delimitación de la ZBE, el estudio actualizado sobre la calidad del aire y concentración de contaminantes o la caracterización del parque de vehículos circundante.

En todo caso, el derecho de acceso no implica la obligación de realizar una certificación o reelaboración de la documentación obrante para atender las peticiones, mediante la elaboración de estudios o desgloses. En todo caso, el Ararteko siempre ha considerado que forma parte del derecho a una buena administración pública garantizar el ejercicio del derecho de acceso mediante la puesta a disposición de la persona que lo solicite de una relación del conjunto de los documentos e informes existentes en todos los departamentos de la administración sobre su pretensión.

El artículo 17 de la Ley 19/2013, determina el procedimiento a seguir para la solicitud de acceso a la información. Ese procedimiento se iniciará con la presentación de la solicitud a la administración que posea la información. Para ello el solicitante únicamente deberá acreditar su identidad, la información que solicita y la modalidad que se prefiera para acceder a la información.

Las solicitudes de acceso deben ser respondidas en el plazo máximo de un mes de manera congruente y motivada con los términos de la pretensión del solicitante. Asimismo, la resolución deberá expresar los recursos que contra la misma procedan



entre los que debe mencionarse la posibilidad de interponer una reclamación ante la Comisión Vasca de acceso a la información pública.

En relación con las eventuales limitaciones de este derecho de acceso, tanto el artículo 14 como el artículo 18 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, enumeran varias causas por las que las solicitudes de información pueden ser limitadas o inadmitidas. En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a señalar, en sus sentencias de 16 de octubre de 2017 y de 10 de marzo de 2020, que: “(...) *La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*”. Es importante señalar que en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites previstos en la normativa no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial con la omisión de la información afectada.

Por otro lado, el artículo 5 de la Ley 19/2013 establece el mandato a las administraciones públicas de llevar a cabo una publicidad activa de ciertos documentos e informes cuyo conocimiento sea relevante para asegurar la transparencia de su actividad. Esa normativa incluye previsiones para garantizar la publicidad de toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía.

La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web. La información deberá estar expuesta de manera clara, de acceso fácil y entendible para las personas interesadas.

3.2. El derecho a participar en la regulación de las ZBE

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula el contenido del derecho de participación durante los procedimientos de aprobación de las disposiciones administrativas de carácter general. Esta norma legal incorpora en su exposición de motivos las referencias existentes en el Derecho de la Unión Europea para mejorar la producción normativa, en cuanto a la audiencia ciudadana, que derivan de los principios a la “*Better regulation*” y “*Smart regulation*” que incluyen las consultas públicas como una parte fundamental para la mejora de la calidad de la legislación y para una toma de decisiones públicas fundada. A tal fin, las instituciones deben promover las



consultas públicas de forma abierta y transparente y permitir una participación, lo más amplia posible, de las entidades y otros usuarios finales.

En aplicación de esos principios, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, concreta la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general mediante tres instrumentos: las consultas previas, la audiencia pública y la audiencia directa al público interesado. Tanto la consulta, la audiencia como la información pública deben realizarse de tal forma que, quienes realicen aportaciones, tengan la posibilidad de emitir su opinión disponiendo de los documentos necesarios para poder pronunciarse sobre la materia.

En el caso de los planes municipales de movilidad urbana, debe seguirse lo dispuesto en la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca. Respecto al procedimiento, esa norma señala que su tramitación contará con una aprobación inicial y otra definitiva. Una vez adoptado el acuerdo de tramitación inicial del plan, el órgano competente deberá garantizar la participación e información ciudadana. Si, tras su aprobación inicial, las modificaciones del plan resultasen sustanciales, se habrá de garantizar una segunda fase de información pública.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta el carácter medioambiental de las cuestiones relativas a la movilidad sostenible, objeto de la regulación del plan de movilidad municipal y de las ZBE.

En esos términos, es preciso traer a colación 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](#) (que incorpora al ordenamiento español las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y el Convenio de Aarhus). Esa norma establece el contenido básico del derecho de acceso a la información y a la participación pública en asuntos de carácter medioambiental, entre los que se incluyen las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente. Dentro de esa definición cabe incluir la movilidad o el transporte en la medida que afectan, o puedan afectar, a los elementos del medio ambiente, como son el aire, la atmósfera o el suelo, a los paisajes y los espacios naturales, así como a otros factores como la energía, los residuos, los vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente.

El Convenio Aarhus sostiene que un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones *"permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta"*.



El artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, recoge el principio de participación del público en la elaboración de disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente. Esa disposición establece que para promover una participación real y efectiva del público, las administraciones públicas deben velar por que se informe al público en general sobre el derecho a la participación en los procesos decisorios mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos. También debe garantizarse que el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las posibilidades, y que esas valoraciones sean debidamente tenidas en cuenta.

El Ararteko se ha referido a esta cuestión mediante su [recomendación general 12/2011, de 28 de diciembre: Democracia y participación ciudadana, la cual indicaba](#) que las administraciones públicas deben propiciar mecanismos de participación en los que estén debidamente representadas la ciudadanía y las asociaciones interesadas. En esa recomendación se incluían una serie de principios en el ámbito de la participación ciudadana, a tener en cuenta para un correcto ejercicio del derecho a una buena administración. Entre esos principios cabría destacar los siguientes:

- Decisión abierta. Es fundamental abrir un proceso de participación cuando la decisión esté abierta. La existencia de una decisión preconcebida implica una ruptura del principio de buena fe y de confianza legítima del público interesado con la administración que promueve el proceso.
- Participación real. El proceso deliberativo debe estar dotado de medios que permitan acceder a toda la documentación, plantear todas las observaciones y propuestas por escrito o mediante *“una audiencia o una investigación pública”* en la que intervenga la persona solicitante. El Tribunal Supremo ha establecido en su Sentencia 729/2009, de 16 de febrero de 2009, que el trámite de audiencia no se satisface con la puesta en conocimiento a las personas interesadas del expediente, sino que debe producirse un procedimiento de *“diálogo, participación y respeto”*. Existen varios mecanismos para propiciar ese diálogo como son los foros ciudadanos o los procesos de mediación o de justicia restaurativa.
- Participación efectiva. La administración competente debe realizar una contestación específica a las propuestas en la que se exprese los motivos por lo que se aceptan o se rechazan, tras una reposada lectura de las mismas, para, de esta forma, considerar que se ha realizado adecuadamente el trámite de audiencia pública.

A ese respecto, las administraciones municipales deben dotarse de un plan de participación adecuado que recoja un marco claro y transparente de participación ciudadana para establecer los cauces y el alcance del proceso participativo así como crear espacios de reflexión compartida, para la proposición, deliberación, contraste



y rendición de cuentas en relación con las medidas y proyectos en los que se concretarán los PMUS y las ordenanzas sobre las ZBE.

En esos mismos términos conviene plantear que la tramitación y aprobación de las ordenanzas que regulen las ZBE debe llevarse a cabo de manera pública y transparente, permitiendo una adecuada participación ciudadana. Para ello, es primordial promover programas de participación adecuados, a través de los cuales las personas interesadas puedan exponer sus propuestas, estableciéndose foros apropiados para tener en cuenta la perspectiva de todos los colectivos afectados o interesados.

- Público interesado. Dentro del programa de participación, y junto a los ciudadanos y asociaciones que opten de manera voluntaria a participar en los trámites de audiencia pública, la administración municipal debe realizar una valoración previa de las personas o grupos con un interés especial en la regulación a adoptar sobre las ZBE. Dentro de estos grupos deberían estar incluidos, al menos, las asociaciones de vecinos y de comerciantes, hosteleros y transportistas directamente concernidos por las ZBE, incluyendo sus zonas colindantes. También las asociaciones que representen a los colectivos de personas usuarias de los diversos modos de locomoción afectados por las medidas como serían los automovilistas, ciclistas, peatones o usuarios del transporte público.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética llama a participar en las decisiones que afecten a la sostenibilidad energética a las asociaciones de personas consumidoras, entidades públicas expertas, representantes de la sociedad civil y a representantes de las personas trabajadoras.

En el caso de las zonas de especial sensibilidad será preciso hacer partícipes de la propuesta de ZBE a los representantes de las comunidades educativas, asistenciales u hospitalarias que estén, de algún modo, afectadas.

Por último, es preciso poner énfasis en promover la participación de dos colectivos directamente afectados por las propuestas de las ZBE, como son las personas con alguna discapacidad y movilidad reducida y las personas jóvenes.

En el caso del impulso de las medidas para favorecer la participación de las personas jóvenes es preciso mencionar que el artículo 20.k.2) de la [Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud](#), señala expresamente el mandato a los poderes públicos vascos para que fomenten la participación de las personas jóvenes en iniciativas ciudadanas e institucionales contra la emergencia climática y a favor de una transición ecológica y social justa, en los planes de sostenibilidad y en los órganos y foros de participación.



3.3. Transparencia y aceptación de las ZBE

Tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, la regulación de las ZBE es objeto de un intenso debate en la ciudadanía ante la existencia de opiniones de diversas personas y colectivos que plantean sus objeciones a las restricciones de tráfico por las limitaciones que conlleva a su opción de movilidad en vehículo privado y por el perjuicio que pudiera derivar el cambio a otros modos de movilidad. Al mismo tiempo, esta institución también constata la que numerosas personas y colectivos ciudadanos reivindican la adopción de las medidas necesarias para promover unas ciudades más limpias, seguras y sostenibles.

Dentro de ese debate social resulta necesario encontrar fórmulas que promuevan la comprensión y la aceptación por el conjunto de la ciudadanía de las medidas para promover una movilidad sostenible y los motivos que llevan a las administraciones públicas a plantear esos cambios. Para ello, es necesario incorporar en el proceso de participación una adecuada evaluación y análisis del impacto de estas alternativas, de las consecuencias de los costes y beneficios tanto económicos como sociales que produzcan, de las cargas administrativas que suponga la aprobación de esa regulación y, asimismo, de las propuestas de medidas compensatorias para los colectivos que puedan verse perjudicados.

En todo caso, estas decisiones de movilidad urbana deben resultar coherentes y proporcionales con los objetivos cuantificables de reducir las emisiones de GEI, mejorar la calidad del aire y reducir el uso de modos de transporte contaminantes.

Resulta esencial aumentar la conciencia pública sobre la necesidad de estas medidas y los beneficios que puedan generar para la propia ciudadanía en términos de reducción de los costes externos del transporte.

La regulación de las ZBE tiene como objetivo principal la mejora de la calidad del aire puesto que la contaminación atmosférica continúa generando importantes costes económicos y serios perjuicios a la salud de las personas, consecuencias estas que no siempre son bien comprendidas por la ciudadanía. A pesar de la mejora registrada en las últimas décadas, la calidad del aire sigue siendo una fuente de preocupación para la ciudadanía lo que requiere más información sobre las causas y las consecuencias sobre su salud¹⁷.

¹⁷ Según datos del Eurobarómetro la calidad del aire sigue siendo una grave preocupación para los ciudadanos europeos. Mientras que la mayoría de los europeos no se sienten bien informados (60%), casi la mitad de los encuestados opina que la calidad del aire se ha deteriorado en los últimos diez años (47%). El Eurobarómetro revela que la mayoría de los europeos se consideran mal informados sobre las normas de calidad del aire existentes en la UE, ya que sólo una minoría de los encuestados (27%) ha oído hablar de ellas. Sin embargo, una gran mayoría de los encuestados (67%) que conocen las normas de calidad del aire de la UE dicen que deberían reforzarse. [Attitudes of Europeans towards Air Quality](#).



Por ello, el reconocimiento ciudadano de las medidas previstas en las ZBE está directamente vinculado con la transparencia del proceso de elaboración y diseño de las ZBE, su vinculación con objetivos medioambientales y de salud pública y con la información de los resultados obtenidos por los cambios de comportamiento en el modo de transporte. Cuanto más informada esté la ciudadanía más dispuesta estará a actuar y más fácil resultará lograr un cambio de comportamiento a largo plazo.

Asimismo, la posibilidad de que las personas interesadas participen en el proceso de evaluación y análisis de los resultados es una oportunidad para la mejora de su implicación activa. La ciencia ciudadana actúa como un factor decisivo a la hora de formar la opinión pública sobre todas las cuestiones relacionadas con la contaminación y sus repercusiones en la vida de los ciudadanos¹⁸.

IV. PRINCIPIOS PARA LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES

Los apartados anteriores han analizado las previsiones existentes en los diferentes ámbitos normativos para establecer la habilitación legal y la obligación de aprobar los planes de movilidad urbana sostenible y de regular zonas de bajas emisiones en los municipios vascos, con base en criterios medioambientales y de salud pública.

De ese modo, la aprobación de esos instrumentos de movilidad sostenible debe realizarse con plena adecuación a esas previsiones legales mencionadas en la Ley 7/2021, de cambio climático, así como en la Ley 4/2019, de sostenibilidad energética y en la Ley 11/2023 de movilidad sostenible. Ese marco normativo habilita a los ayuntamientos vascos a regular medidas de ordenación del tráfico compatibles con el derecho a la libertad de circulación y a la protección del medio ambiente y la salud pública.

En esos términos, a modo de conclusión, el Ararteko considera de interés proponer una serie de principios que deben informar la aprobación de los PMUS y la regulación de las ZBE que, en este momento, se encuentran en diferentes fases de tramitación. Estos principios pueden servir de base para concretar las obligaciones de buena administración que deben cumplir las administraciones públicas vascas competentes en promover una movilidad sostenible adecuada, accesible y segura, y con el mínimo impacto ambiental y social posible.

¹⁸ El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. [COM\(2022\) 542 final](#) ha destacado iniciativas como «*CurieuzeNeuzen*» que han servido de mejora en la aceptación pública de las zonas de bajas emisiones en varias ciudades de Bélgica. [CurieuzeNeuzen Vlaanderen](#) es un proyecto de ciencia ciudadana en el que 20.000 ciudadanos miden la calidad del aire cerca de su propia casa con el objetivo de realizar un mapa detallado de la calidad del aire en región de Flandes.



1. Principio de legalidad. Las administraciones públicas deben cumplir con las obligaciones asignadas de manera fidedigna con los términos y plazos recogidos en la Ley. Tal y como establece el artículo 103 de la CE, las administraciones públicas tienen que servir con objetividad a los intereses generales y actuar para ello con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho. El Tribunal Constitucional ya ha señalado en su Sentencia 34/2004, de 8 de marzo, que las administraciones públicas no pueden actuar ante las obligaciones recogidas en las normas con base en el principio de autonomía de voluntad, sino que deben actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y con interdicción expresa de actuar con arbitrariedad según el artículo 9.3 de la CE.

En este caso, el artículo 14 de la Ley 7/2021, de cambio climático, contenía un mandato y fijaba un plazo concreto para que, antes del 1 de enero de 2023, los municipios de más de 50.000 habitantes hubieran aprobado sus PMUS con medidas de mitigación para reducir las emisiones incluyendo para ello unas ZBE. Esa Ley no establecía ninguna disposición transitoria ni la necesidad de un desarrollo reglamentario para su aprobación por lo que, antes de esa fecha, resultaba legalmente exigible su aprobación.

2. Principio de vinculación a los derechos fundamentales. Tal y como establece el artículo 53 de la CE, los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Constitución resultan directamente de obligado cumplimiento ya que vinculan a todos los poderes públicos. De ese modo, la regulación de las zonas de bajas emisiones, en la medida que pueden establecer ciertas restricciones o límites a la circulación, debe resultar compatible con el contenido esencial del derecho a la libertad de circulación de las personas y con el objetivo de protección del medio ambiente y la salud, regulados en los términos reconocidos por la Constitución Española, el Convenio Europeo de Derechos Humanos o los tratados constitutivos de la Unión Europea.

3. Principio de proporcionalidad. Las medidas de regulación del tráfico de vehículos deben cumplir con un principio de proporcionalidad en virtud del cual la administración pública debe motivar la necesidad de esas medidas para la protección del medio ambiente y la salud, justificar su adecuación para lograr esos fines y elegir siempre la medida menos restrictiva. Respecto a ese juicio de proporcionalidad y de ponderación de derechos, la Sentencia 84/2023, de 5 de julio de 2023, del Tribunal Constitucional establece los tres pasos a tener en cuenta: *«si la medida enjuiciada aparece como idónea para la consecución de la finalidad legítima que pretende; si resulta, además, necesaria, por no existir otra menos incisiva en el derecho fundamental y de eficacia pareja; y si, superados estos dos escrutinios, de la afectación del derecho se derivan más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho en cada caso comprometido»*.



De ese modo, en el caso de acordar medidas de restricción del tráfico de vehículos, las ZBE deberán justificar y ponderar de forma adecuada los tres pasos:

Idoneidad. Las medidas de restricción de vehículos privados en las ZBE deben ser útiles y adecuadas para lograr los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la calidad del aire. A este respecto, la idoneidad de reducir el uso del transporte privado deriva de la entidad de las emisiones en Euskadi del sector del transporte, que suponen un 35 % del total, y la dificultad de implantar medidas efectivas para su reducción ya que sus emisiones se han doblado desde el año 1990. Tal y como señala el informe del IPCC, la acción climática requiere medidas urgentes orientadas a evitar las emisiones en el transporte como son su electrificación, el impulso de los desplazamientos a pie y en bicicleta y la promoción del impulso del transporte público. Por su parte, la OMS establece que los vehículos a motor son una de las fuentes principales de la contaminación del aire que generan importantes costes sociales y económicos en las zonas urbanas donde se concentra el tráfico. Para ello, la regulación de las ZBE deberá incluir un adecuado análisis de la situación de partida en cuanto a la contaminación atmosférica y a las inmisiones de GEI generadas y una estimación de la mejora de la calidad del aire y de la mitigación de las emisiones.

Necesidad. Las medidas concretas reguladas deben resultar pertinentes, sin que conlleven una afección innecesaria a las personas por existir otras alternativas menos gravosas que lograrían hacer cumplir con los objetivos de mejora de la calidad del aire y reducción de las emisiones. Para ello la regulación de las ZBE debe incluir un análisis de alternativas a las restricciones absolutas impuestas a los vehículos más contaminantes. En el caso de las ZBE, la urgente necesidad que requiere la reducción de las emisiones de GEI para tratar de contener el cambio climático, únicamente podrán lograrse reduciendo el uso de modos de transporte que generen esas emisiones de GEI, tales como los vehículos de combustión.

Proporcionalidad. Las medidas de restricción no deben generar un desequilibrio entre las cargas y los beneficios que impliquen para el interés de protección del medio ambiente y de la salud. En el caso de las ZBE, deben tenerse en cuenta los estudios sobre los costes económicos y sociales que implican las emisiones de GEI y la contaminación atmosférica que genera los modos de transporte con vehículos¹⁹.

4. Principio de no discriminación y de transición justa. Tanto la regulación del contenido de la ZBE como los derechos y obligaciones que se pretenden implantar deben garantizar que no se produzca ninguna diferencia de trato discriminatoria. La implantación de las ZBE requiere una transición a un nuevo modelo de desplazamientos que debe resultar justo para el conjunto de la ciudadanía. Para ello, debe realizarse un adecuado análisis de las alternativas y su impacto económico y social sobre determinados colectivos que puedan verse perjudicados, en particular,

¹⁹ [Informe sobre actualización de costes externos del Transporte en la CAPV, de enero de 2021](#)



por las medidas beneficiosas para la colectividad, en cuyo caso habría que buscar fórmulas para compensar los perjuicios individualizados generados.

5. Principio de motivación. Las administraciones públicas tienen la obligación de motivar de forma adecuada las decisiones que tomen en ejercicio de la potestad reglamentaria. Tal y como han venido a considerar las sentencias emitidas por la salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid -Sentencia 1038/2021 de 29 de enero de 2021, del TSJ de Cataluña - Sentencia 1574/2022, de 21 de marzo de 2022- o del TSJ de Asturias -Sentencia 206/2023, de 31 de enero de 2023-, los procedimientos de declaración y regulación de las ZBE deben cumplir con las exigencias de motivación y congruencia con base en el principio de proporcionalidad antes mencionado.

La Sentencia del TS 4853/2023, de 2 de noviembre de 2023, ha desestimado el recurso de casación contra la sentencia del TSJ de Cataluña que anuló la ordenanza de restricción de la circulación de determinados vehículos de Barcelona. La sentencia no cuestiona que deban adoptarse medidas para mejorar la calidad del aire, lo que reprocha es que en la elaboración de la ordenanza tales medidas *"no se hayan adoptado con una información real y una afectación territorial coherente con dicha contaminación"*.

En conclusión, las memorias, estudios e informes emitidos durante la tramitación deben asegurar que los órganos encargados de elaborar y aprobar el proyecto de Ordenanza tengan la información actualizada necesaria que les permita estimar el impacto económico y social para el conjunto de la ciudadanía. La ordenanza debe incorporar una justificación suficiente sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la regulación propuesta junto con una valoración de las distintas alternativas existentes y un análisis de las consecuencias presupuestarias, económicas y jurídicas que se derivarán de su aplicación.

6. Principio de transparencia y de acceso a la información. Las administraciones públicas deben garantizar de forma adecuada el acceso a la documentación obrante durante todo el procedimiento de tramitación de los PMUS y de las ZBE. El conjunto de los informes, estudios y propuestas que están siendo elaborados al respecto están sujetos al derecho de acceso a la información pública en los plazos y términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin perjuicio de ello, las administraciones públicas deberían poner a disposición de la ciudadanía esa información, mediante una publicidad activa, en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de una manera clara, estructurada y entendible.

7. Principio de participación. Las administraciones municipales deben promover espacios de participación de la ciudadanía durante todo el proceso de decisión de los PMUS y las ZBE. Estos foros deben servir para que el público interesado y los



grupos de interés tengan la oportunidad de participar en la proposición, deliberación, contraste y rendición de cuentas en relación con las medidas y proyectos en los que se concretarán los PMUS y las ordenanzas sobre las ZBE cuando todas las opciones estén abiertas.

8. Principio de no regresión medioambiental. Este principio de no regresión se define en la exposición de motivos de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, como *“aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental”*.

Para ello, la Sentencia 3236/2023, de 30 de junio, del TS establece que las administraciones públicas deben realizar *“un esfuerzo de ponderación de los valores en presencia que debe quedar reflejado en el expediente administrativo, en la documentación del plan, y exteriorizarse en la correspondiente motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas medidas que puedan reducir el nivel de protección ambiental hasta ahora alcanzado y su justificación desde la perspectiva de un interés público prevalente”*.

9. Principio de que quien contamina paga. Este principio, que forma parte del acervo del Derecho de la Unión Europea, está recogido en el artículo 191 del TFUE, en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética y en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi. Ese principio conlleva que la persona que genere la fuente de contaminación deberá sufragar los costes que genere prevenir, controlar y reparar la contaminación incluyendo los costes sociales. Para ello, caben articular medidas tributarias con una finalidad de modificar comportamientos *“o al menos hacer pagar por ellos”*, tal y como ha establecido la doctrina del TC en su sentencia 289/2000 *“como una forma de contribuir al sostenimiento del gasto público que genera la indebida, o incluso debida, utilización del medio ambiente”*.

10. Principio de emergencia climática. La actual situación de crisis mundial que genera el cambio climático requiere una acción climática ineludible dirigida al conjunto de la Sociedad para reducir de manera drástica, rápida y sostenida las emisiones de GEI y alcanzar una neutralidad climática en un plazo no superior al año 2050. Ese plazo en ciernes de 26 años debe llevar a los poderes públicos a una acción local decidida y responsable que, ante el intenso debate social que generan los modos de transporte en nuestras ciudades, eviten caer en una suerte de procrastinación de la acción climática en un asunto de tanta entidad como es lograr una inmediata reducción de los GEI en el sector del transporte.



V. CONCLUSIÓN

El Ararteko, tras analizar las actuaciones de oficio llevadas a cabo en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Donostia/San Sebastián, Barakaldo, Getxo e Irun, mencionadas en el Capítulo II, y las cuestiones planteadas en el estudio que figura en el capítulo III, estima oportuno adoptar la recomendación general que figura en el Capítulo VI *infra* con el objetivo de que sirva de base a los ayuntamientos vascos, para impulsar la puesta en vigor de las zonas de bajas emisiones (ZBE) y para promover el debate social y la aceptación de las medidas dirigidas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a la mejora de la calidad del aire y al cambio a modos de transporte más sostenibles.

VI. RECOMENDACIÓN GENERAL DEL ARARTEKO 1/2024, DE 21 DE FEBRERO 2024 PARA LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES EN EUSKADI

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos vascos que tramiten y aprueben sus planes de movilidad urbana sostenible y la regulación de zonas de bajas emisiones teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones y sugerencias y para ello:

1. Aprobar los PMUS y las ZBE con la mayor brevedad.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes que tramiten y aprueben, con la mayor brevedad posible, los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) y la regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBE), teniendo en cuenta los principios recogidos en el Capítulo IV.

2. Adaptar los PMUS a la legislación vigente de cambio climático y transición energética.

El Ararteko sugiere a los ayuntamientos competentes que adapten los PMUS aprobados en la actualidad a las previsiones recogidas en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética.

Asimismo, en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes, sugiere que incorporen en los PMUS los correspondientes planes para garantizar el cumplimiento



y mejora de los objetivos de calidad del aire previstos en el artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

3. Delimitar las ZBE con una superficie suficiente para cumplir con los objetivos medioambientales que tengan en cuenta la situación de emergencia climática.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos vascos mencionados que las ZBE dispongan de una superficie suficiente para cumplir con los objetivos de calidad del aire, reducción de emisiones y cambio de modalidad del transporte en el conjunto del término municipal acordes con los principios antes mencionados, en especial con el de emergencia climática.

Para ello, el Ararteko sugiere que los objetivos de reducción de las emisiones, mejora de la calidad del aire y de cambio en el modo de desplazamientos estén alineados con las previsiones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de alcanzar para 2030 un cambio modal que afecte al 35% de los desplazamientos urbanos en vehículos convencionales de combustión y a un 1,5 anual de los desplazamientos interurbanos.

Asimismo, los objetivos de calidad del aire deberán tener como referencia los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud aprobados en 2021 y las previsiones de la nueva Directiva de calidad del aire.

4. Fijar un marco temporal claro y fiable del cumplimiento de los objetivos medioambientales de las ZBE.

El Ararteko recomienda a las administraciones municipales vascas que fijen un marco temporal claro y fiable que no demore más en el tiempo el cumplimiento de los objetivos medioambientales de movilidad urbana que resultan exigibles, con base en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, desde enero de 2023.

El Ararteko sugiere a los ayuntamientos competentes que estudien aprobar medidas adicionales para compensar el exceso de las emisiones contaminantes derivadas del retraso producido en la regulación de las ZBE en el País Vasco.

5. Incluir el espacio urbano colindante y las zonas de especial sensibilidad.

El Ararteko recomienda a las administraciones municipales vascas competentes que las ZBE incluyan en su evaluación el espacio urbano colindante a efectos de mejorar su calidad acústica y del aire.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos vascos afectados incorporar requisitos y medidas de reducción de emisiones más exigentes en aquellas zonas de especial sensibilidad por afectar a personas enfermas, mayores o a la población infantil.



El Ararteko sugiere a las administraciones municipales vascas que impulsen en las zonas de especial sensibilidad, como es el caso de los centros educativos, itinerarios peatonales dando prioridad a los desplazamientos a pie y en bicicleta sobre el tráfico motorizado.

6. Motivar las medidas de restricción del tráfico.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos vascos afectados que motiven de forma adecuada las medidas de restricción de vehículos en las ZBE. Dichas medidas deberán estar justificadas por su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, se deberá tener en cuenta el potencial contaminante y las emisiones de GEI de cada tipología de vehículos, así como la situación de vulnerabilidad de las personas residentes en la zona en especial las personas con discapacidad.

El Ararteko recomienda a las administraciones municipales vascas que, directamente o en coordinación con otras administraciones competentes, busquen medidas para compensar los perjuicios individualizados que pudieran suponer las medidas de restricción del uso de vehículos contaminantes que requieran las ZBE. Estas medidas deben ser adecuadas al impacto concreto que las restricciones puedan tener en cada persona o colectivo.

7. Impulsar de la publicidad de la información obrante sobre los PMUS y las ZBE.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos competentes que impulsen la publicidad activa de los estudios, informes y datos elaborados para la aprobación de los PMUS y de las ZBE que deben incluir, al menos, los estudios sobre la calidad del aire, concentración de contaminantes y caracterización del parque de vehículos circundante, los objetivos cuantificables de calidad del aire y mitigación de emisiones de GEI y los informes de justificación de las medidas propuestas y análisis de alternativas.

El Ararteko sugiere, además, que se publiquen de forma activa los datos disponibles sobre el sistema de monitorización y seguimiento en continuo del cumplimiento de los objetivos de calidad del aire y calidad acústica y del reparto modal del uso del automóvil particular y el porcentaje de vehículos con cero emisiones.



8. Garantizar el derecho de acceso a toda la información pública obrante sobre los PMUS y las ZBE.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos afectados que garanticen el acceso a toda la documentación obrante sobre los PMUS y las ordenanzas de ZBE dentro de los términos y plazos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

9. Promover el derecho a la participación ciudadana en la tramitación de los PMUS y las ZBE.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos competentes que promuevan de forma activa el derecho a la participación de las personas interesadas durante todo el proceso de tramitación de los PMUS y de las ordenanzas de ZBE. Este derecho debe garantizarse con un proceso abierto, con una participación real y efectiva en los procesos participativos y con la obligación de dar una respuesta puntual, detallada, congruente y motivada a las alegaciones y sugerencias remitidas en las distintas fases del procedimiento.

El Ararteko recomienda a los ayuntamientos vascos afectados que impulsen medidas concretas para favorecer la participación de las personas jóvenes en el proceso de elaboración del PMUS y de las ZBE. Estas medidas deben estar en línea con lo dispuesto en la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.

El Ararteko sugiere incorporar al proceso de participación una adecuada evaluación y análisis del impacto de las alternativas a las restricciones del tráfico. Esta evaluación debe considerar las consecuencias en términos de los costes y beneficios, tanto económicos como sociales, para la población y de las propuestas de medidas compensatorias para los colectivos que puedan verse perjudicados.

Por añadidura, el Ararteko eleva al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco la siguiente Sugerencia:

10. Regular la implantación de ZBE en municipios con menos de 50.000 habitantes.

El Ararteko sugiere que, en desarrollo de las previsiones de la Ley 4/2019, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca y de la Ley 11/2023, de movilidad sostenible de Euskadi, promueva una regulación que impulse la implantación de estas zonas de bajas emisiones en el País Vasco en municipios con menos de 50.000 habitantes dentro de la tramitación de los PMUS.

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

Oficinas de atención directa

En Álava

Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz
Tel.: 945 13 51 18

En Bizkaia

Edificio Albia. San Vicente, 8 - Planta 11
48001 Bilbao
Tel.: 944 23 44 09

En Gipuzkoa

Arrasate, 19 - 1º
20005 Donostia/San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88

www.ararteko.eus

