



# LA OBLIGACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE REGULAR ZONAS DE BAJAS EMISIONES CONTAMINANTES

XV JORNADAS DE LA RED DE FISCALES  
DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO  
Manuel Lezertua Rodríguez. Ararteko  
Ávila, 27 y 28 de enero de 2025

## 1. INTRODUCCIÓN.

Excelentísimas e ilustrísimas autoridades. Señorías. En primer lugar, quiero comenzar agradeciendo al Excelentísimo Sr. D. Antonio Vercher Noguera, Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo su amable invitación para formar parte en estas interesantísimas jornadas que organiza anualmente la red de fiscales de medio ambiente y urbanismo.

Como Ararteko, Defensor del Pueblo de Euskadi, considero esta ocasión una magnífica oportunidad para exponer la importancia del papel que desempeñan las defensorías del pueblo en la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Nuestra labor de promoción del diálogo entre las administraciones públicas y la ciudadanía y, en su caso, de persuasión del Imperio de la Ley puede resultar interesante para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones legales existentes en materia de protección del medio ambiente, la salud pública o el urbanismo.

En esta ocasión quisiera trasladarles la visión de esta Institución sobre un asunto de actualidad, en el que ya hemos tenido la oportunidad de escuchar al Fiscal de Sala, don Antonio Vercher, como es la obligación de regular zonas urbanas de bajas emisiones. En concreto, el objeto de mi intervención estará centrado en identificar la base legal y el contenido de esta obligación exigible a algunos ayuntamientos de mayor población en el ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente y de la salud de las personas, de promoción de la movilidad urbana sostenible y, más en concreto, en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.

La principal aportación del Ararteko sobre esta cuestión ha sido la Recomendación general para la mejora de la regulación de las zonas de bajas emisiones en Euskadi, presentada en febrero del 2024. Esta recomendación, junto con las aportaciones realizadas por diferentes asociaciones ciudadanas dio lugar a un interesante debate que concluyó con un Foro ciudadano, en septiembre de 2024, en el que instituciones, personas expertas y ciudadanía (entre las cuales también estuvo presente la perspectiva de la fiscalía. con la participación de Antonio Vercher) abordamos los desafíos y oportunidades de la movilidad sostenible urbana.



Dedicaré los próximos minutos a desgranar las principales aportaciones recogidas por el Ararteko en ambas actuaciones.

## 2. MARCO LEGAL DE LA OBLIGACION DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES.

En primer lugar, comenzaré haciendo referencia al marco legal en relación con el establecimiento de la obligación de las administraciones públicas españolas de promover una movilidad urbana sostenible.

**El problema: la emisión de gases de efecto invernadero y la contaminación atmosférica.** Uno de los principales retos a los que se enfrenta nuestra Sociedad es la crisis climática. El cambio climático producido por el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (también conocidos como GEIs) que provoca la actividad humana es ya, sin duda, el principal riesgo ambiental al que se enfrenta nuestra Sociedad y el Planeta.

La acción climática requiere una reducción drástica de esas emisiones de gases, siendo el sector del transporte, y de manera específica el tráfico de vehículos de combustión, uno de sus principales responsables y, a su vez, uno de los sectores más complejos para reducirlas.

Por otra parte, el tráfico de esos vehículos a motor no solo contribuye al cambio climático. El tráfico también provoca contaminación atmosférica que genera riesgos significativos para la salud humana. Según la Organización Mundial de la Salud los vehículos a motor son una de las fuentes principales de la contaminación del aire en las ciudades. Esa contaminación atmosférica provoca enfermedades respiratorias y de otros tipos, que implican costes sociales y económicos de una magnitud considerable.

De ese modo, las zonas urbanas son el espacio donde se emite un importante volumen de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, donde la población está más expuesta a los efectos negativos que generan para la salud humana y el medio ambiente esas emisiones contaminantes.

**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 o activa, con la habilitación de calles de uso principal para las personas viandantes; la movilidad con bicicleta, con la creación de carriles bici para uso ciclista; o el transporte público, que facilita los

desplazamientos que requiere la actividad diaria, evitando el uso de vehículos particulares contaminantes.

Una de las herramientas que disponen las administraciones para conseguir una movilidad sostenible, menos contaminante, son las zonas de bajas emisiones, un modelo que viene de las grandes ciudades europeas. Según un informe presentado por la plataforma Clean Cities, en el año 2022, el número total de ZBEs alcanzaba a 320 ciudades europeas. Para el año 2025 se prevé que el número de ciudades alcance las 500.

**¿Pero de donde viene esa obligación legal?** La obligación de desarrollar planes de movilidad urbana sostenible (conocidos como PMUS), y la delimitación y regulación de zonas de bajas emisiones en los municipios de mayor población, deriva del cumplimiento de una normativa, tanto de ámbito internacional como supranacional, 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.

## 2.1. Obligaciones internacionales.

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 GEIs para el conjunto de la economía mundial. Esas contribuciones deben alcanzar metas de reducción de las emisiones, 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](#). El IPCC considera que, en el caso del sector de la movilidad y el transporte, la solución radica en impulsar acciones orientadas a la electrificación del transporte, la promoción del impulso del transporte público y, no menos importante, el impulso de los desplazamientos a pie y en bicicleta.

## 2.2. La Unión Europea.

La política europea contra el cambio climático se enmarca en el contexto del Pacto Verde para el Clima que prevé alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para ello, la [Ley Europea del Clima](#), aprobada mediante el Reglamento 2021/1119, de 30 de junio de 2021, establece como un objetivo intermedio vinculante para 2030, la reducción de las emisiones en, al menos, un 55 % respecto a los niveles de 1990.

Para tal fin, la Comisión ha incluido iniciativas en el ámbito de la movilidad para que en el 2050 todos los automóviles sean de cero emisiones. La Comisión también ha propuesto normas más estrictas para las emisiones de contaminantes para los vehículos (el Reglamento Euro 7) o la previsión de prohibir nuevos vehículos con motor de combustión para 2035 (Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento Europeo y del Consejo).

La Comisión en su Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de 2020 destaca el papel de las ciudades que deberán contar con sus propios planes de movilidad urbana sostenible para 2030.

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 más ambiciosas aprobadas en el año 2021 por la OMS y aspirando a alcanzar una contaminación cero para el aire, el agua y el suelo.

En ese caso, la Directiva (UE) 2024/2881, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, ha establecido como objetivo la ausencia de contaminación antes de 2050. Para ello la Directiva incita a intensificar las medidas en las zonas urbanas con el objetivo de avanzar hacia una movilidad sostenible. A ese efecto, menciona una relación de instrumentos como son, la introducción de zonas de bajas emisiones o zonas de cero emisiones; así como otras medidas para la transición a una movilidad activa y a formas de transporte menos contaminantes (por ejemplo, caminar, ir en bicicleta o usar el transporte público o el tren).

## 2.3. España.

Dentro del ordenamiento jurídico español, el establecimiento de las zonas de bajas emisiones (o ZBEs) ha encontrado amparo legal en varias normativas reguladoras 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 calidad del aire y protección de la atmósfera, establece el procedimiento para la elaboración de los planes nacionales, autonómicos y locales dirigidos a la mejora de la calidad del aire. Dentro de la relación de medidas previstas en los planes de calidad del aire, esta norma incluye, por primera vez, la posibilidad de acordar la restricción del tráfico a los vehículos más contaminantes con el establecimiento de zonas de bajas emisiones.

- **Movilidad urbana sostenible.**

Por su parte, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, regula las medidas de fomento de la movilidad sostenible dirigidas a la mejora del medio ambiente urbano. Dentro de esas medidas, se hace referencia a los planes de movilidad sostenible municipales que deben priorizar la reducción del transporte individual, en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados.

- **La ordenación del tráfico.**

Por otro lado, en relación con esa materia, el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, atribuye a los municipios la competencia para regular los usos de las vías. Esa norma también establece la competencia para acordar la restricción de la circulación a determinados vehículos en las vías urbanas, por motivos medioambientales, e incluye, como infracción leve, no respetar las restricciones de circulación ante episodios de contaminación o en aplicación de las zonas de bajas emisiones.

- **Cambio climático.**

Por su parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece como objetivos de mitigación mínimos para el año 2030 reducir las emisiones en el conjunto de los sectores de la economía en, al menos, un 23 % respecto del año 1990. De manera específica para el transporte, esta Ley incluye para el año 2050 que el parque de turismos y vehículos comerciales no generen emisiones directas de CO<sub>2</sub> y, antes del año 2040, todos los vehículos nuevos sean de 0 emisiones.

*(hay que reseñar que en el 2022 el sector del transporte por carretera representó por sí solo un 28,4 % del total de las emisiones de GEI).*

Para cumplir con ese objetivo, el [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030](#) pretende reducir el uso del vehículo privado de combustión en entornos urbanos en un 35 % hasta 2030. En el caso de los tráficos interurbanos, la reducción será del orden de un 1,5% anual.

*Un ejemplo. En Bilbao se producen en un día laborable aproximadamente un millón de desplazamientos internos. De ellos, aproximadamente 650.000 son andando y 100.000 en vehículo motorizado. En esos términos, los objetivos del PNIEC plantearían para Bilbao una reducción de 35.000 desplazamientos diarios en vehículo privado para 2030.*

Asimismo, el PNIEC prevé para ese año la presencia de más de 5 millones de vehículos eléctricos. *(En el 2024 los vehículos 100% eléctricos no superan las 250.000 unidades en España).*

Para tamaña empresa, la principal medida regulada ha sido la restricción de vehículos en los centros urbanos.

A ese respecto, el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 establece que todos los municipios de más de 50.000 habitantes, así como los de 20.000 que incumplan los valores límites de calidad del aire, deberían tener aprobados, antes del comienzo del 2023, sus correspondientes planes de movilidad urbana sostenible e incorporar la regulación de unas Zonas de Bajas Emisiones, así como otras medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo o el uso de transporte público.

### **3. LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES. EL CONTENIDO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPULSAR LAS ZBE**

A pocos días de la entrada en vigor de la obligatoriedad de las ZBE, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, reguló de forma detallada su contenido y los requisitos mínimos para su aprobación.

**Objetivos.** Hay que destacar que las zonas de bajas emisiones tienen como objetivo principal, en primer lugar, mitigar el cambio climático, y en segundo, contribuir a mejorar la calidad del aire.

Asimismo, su regulación también pretende mejorar la calidad acústica urbana, generar un cambio modal en el transporte hacia una movilidad activa y, por último, promover la eficiencia energética en el transporte.

Para ello el proyecto de ZBE debe perseguir objetivos cuantificables de reducción de las emisiones de GEI en el municipio y de mejora de la calidad del aire.

Respecto a la calidad del aire. Los objetivos cuantificables de calidad del aire deben comportar una mejora respecto de la situación de partida en el interior de su perímetro y cumplir con los valores límite de calidad del aire previstos en la normativa en vigor (en este caso el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero) así como los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la OMS aprobados en 2021.

Emisiones de gases. Las entidades locales también deberán definir objetivos medibles y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. A ese respecto, hay que recordar que el PNIEC establece como objetivo la reducción de un 35% de vehículos privados contaminantes para el tráfico urbano y de un 1,5 % anual en el tráfico interurbano.

El cumplimiento de estos objetivos deberá estar monitorizado, mediante las herramientas correspondientes, que permitan hacer un seguimiento continuo de su evaluación con indicadores.

**Requisitos.** Para cumplir con tales objetivos las ZBE debe presentar unos requisitos mínimos en su delimitación que conlleven:

- Una intervención sobre el conjunto de los desplazamientos. El diseño de la zona debe contribuir a la reducción del tráfico de vehículos contaminantes, en el conjunto de los desplazamientos de vehículos en todo el término municipal.
- Una 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 de mejora de la calidad del aire y de reducción de emisiones.
- Efectos en las zonas colindantes. La delimitación de las ZBE también debe incluir en su análisis el espacio urbano colindante, ya que puede verse afectado por esas medidas, y evitar el desplazamiento de los vehículos a esas áreas adyacentes.
- Incluir las 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 es la población infantil, en las proximidades de equipamientos escolares, sanitarios, hospitalarios y residenciales.



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

. Pero también deben priorizar a los vehículos de 0 emisiones. En el caso de que las ZBE permitan el acceso de vehículos motorizados, deberán establecerse medidas de preferencia de aquellos vehículos con cero emisiones.

. La aplicación de esas medidas deberá tener en cuenta la situación de vulnerabilidad que puedan tener determinados colectivos de personas residentes en la zona. Para ello, resulta esencial una adecuada justificación de las excepciones a las restricciones. En todo caso, la excepción debe garantizar el cumplimiento de los objetivos medioambientales. Esto es, no cabe que la excepción se convierta en la regla general.

Este sería en esencia el contenido principal de las ZBE.

#### **4. RECOMENDACIÓN GENERAL DEL ARARTEKO SOBRE ZONAS DE BAJAS EMISIONES.**

Permítanme ahora centrarme en la Recomendación General emitida por esta Institución en febrero de 2024, una iniciativa que busca mejorar la regulación de las ZBEs en Euskadi.

Esta recomendación general tuvo su origen en una actuación de oficio del Ararteko iniciada en febrero de 2023. El motivo fue la reunión celebrada con varias asociaciones de ciclistas de Euskadi que expusieron al Ararteko su preocupación por el retraso de la regulación de las zonas de bajas emisiones en los 6 ayuntamientos vascos obligados por la Ley de cambio climático antes del final de 2022.

En esa recomendación general el Ararteko recogió una serie de principios que deben informar la aprobación de los planes de movilidad urbana sostenible y la regulación de las Zonas de bajas emisiones. Dentro de esos principios se incluye el de proporcionalidad y de motivación de las medidas a adoptar, el de no discriminación y de transición justa, el principio de no regresión medioambiental o el principio de emergencia climática.



En relación con este último principio, que es clave para una correcta delimitación de las ZBE, quiero mencionar la sentencia histórica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* contra Suiza. El Tribunal europeo reconoce que el cambio climático es una amenaza para los derechos humanos por lo que los Estados tienen la obligación de tomar las medidas pertinentes para abordarlo a tiempo.

Por último, el Ararteko realizó una serie de recomendaciones, con el objetivo de que sirvieran de base a los ayuntamientos vascos para promover el debate social y la aceptación de estas medidas.

Por un lado, el Ararteko recomendó a los ayuntamientos obligados a que aprobasen “*con la mayor brevedad posible*” los PMUS y las ZBEs. Hasta la fecha solo Bilbao y Donostia disponen de ordenanzas que regulan estas zonas,

Por otro lado, el Ararteko recomendó que las zonas de bajas emisiones en tramitación:

- Dispusieran de una superficie suficiente para cumplir con los objetivos de calidad del aire, reducción de emisiones y de cambio de modalidad del transporte en el conjunto del término municipal, acordes con los principios mencionados, en especial con el de emergencia climática.
- Incluyeran en su evaluación el espacio urbano colindante y las zonas de especial sensibilidad.
- Fijaran un marco temporal claro y fiable para el cumplimiento de los objetivos medioambientales de las ZBE
- Por otro lado, las ZBE debían garantizar en su tramitación, y evaluación posterior, el derecho de acceso a toda la información obrante y promover la participación ciudadana, en especial, la de colectivos ciudadanos como las personas jóvenes, las personas con discapacidad o las personas que caminan.

Ya para finalizar quiero mencionar el Foro Ciudadano celebrado en Bilbao el pasado 11 de septiembre en el que instituciones, personas expertas y ciudadanía plantearon la necesidad de un cambio de paradigma en la movilidad urbana. El reconocimiento de un derecho a la movilidad urbana sostenible requiere un cambio, desde el actual modelo de movilidad basado en el uso del vehículo privado contaminante, hacia un nuevo modelo sostenible, centrado en la movilidad activa, peatonal y ciclista, en el transporte público y en el uso compartido de los vehículos.

## 5. CONCLUSIÓN

Concluyo ya señalando que es preciso reconocer que la implantación de estas medidas de movilidad sostenible como son las zonas de bajas emisiones está sufriendo un retraso generalizado debido a dificultades técnicas, jurídicas y sociales.

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 o la reciente 8893/2024, de 17 de septiembre de 2024, 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.

A las dificultades técnicas y jurídicas, se ha sumado la resistencia de ciertos colectivos, que desde diferentes perspectivas, han planteado objeciones por las dificultades que, a su juicio, pueden generar las restricciones de tráfico de vehículos a motor en las ciudades para el ejercicio de sus derechos y libertades.

Debo precisar que el derecho fundamental a la libertad de circulación incluye, dentro de su contenido esencial, la facultad de las personas para desplazarse por las vías de uso público del territorio nacional, sin disponer de trabas ni obstáculos para su ejercicio. Sin embargo, este derecho fundamental no es absoluto y puede limitarse, siempre de manera proporcional, con base en la necesidad de proteger otros derechos fundamentales como pueden ser el derecho a la vida, a la salud pública o a la protección del medio ambiente.

En ese sentido, 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 y para que se implanten de inmediato las medidas previstas en la ley destinadas a promover unas ciudades más limpias, seguras y sostenibles.

Esa inacción administrativa en algunos municipios, que aún no han iniciado el diseño de sus ZBEs, o el riesgo de la falta de ambición en la delimitación de las zonas de bajas emisiones, que pueden quedar reducidas a las zonas verdes o peatonales ya existentes en los centros urbanos, o incluso el de regresión en las zonas ya existentes, ponen en riesgo el cumplimiento de los plazos legales y de los objetivos de reducción del uso de vehículos contaminantes y del cambio modal a otros medios de transporte más sostenible.



Desde el Ararteko, hemos venido instando a las administraciones públicas a actuar con determinación, sin olvidar que la inacción no solo pone en peligro la salud de la ciudadanía y el medio ambiente, sino que también puede derivar en responsabilidades legales.

No podemos olvidar que la acción climática o el derecho a un domicilio libre de contaminación no es solo una aspiración, sino un derecho fundamental, tal y como ha venido reconociendo el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Para ello, las ZBEs representan una de las herramientas clave para garantizarlo. Su éxito dependerá de la voluntad y el compromiso de las administraciones públicas y de la aceptación de la propia ciudadanía.

Agradezco de nuevo esta oportunidad para compartir nuestra perspectiva. Muchas gracias por su atención.