



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LEÓN
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Calmado del tráfico e implantación de Zonas de Bajas Emisiones / Procedimiento

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1572/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era:

1º.- Que ese Ayuntamiento ha ejecutado actuaciones para *“calmar el tráfico”* y *“la implantación de Zonas de Bajas Emisiones”* en las calles Alfonso V, Gil y Carrasco, San Agustín, Felipe Sánchez y Ramiro Valbuena.

2º.- Que la delimitación y establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones *“exigido a los municipios de más de 50.000 habitantes en el artículo 14 de la Ley 7/2021 de cambio climático, en cuanto suponen una importante limitación a la circulación mediante vehículos de motor, incluso la prohibición de circulación de determinados vehículos, ha de hacerse en un soporte normativo que no puede ser otro que la ordenanza”*.

3º.- Que *“La aprobación de las ordenanzas es competencia del Pleno de la Corporación, tal y como establece el artículo 22.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local, y ha de ser tramitada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del mismo texto”*.

4º.- Que *“La peatonalización de las calles es una medida que pretende la reducción de emisiones de carbono, para la consecución de los objetivos establecidos en la Ley de 7/2021, si bien, se ha llevado a cabo infringiendo el procedimiento establecido al efecto”, al haberse realizado “sin dar traslado, previamente, al resto de la Corporación de una propuesta de Ordenanza y de forma unilateral”*.

Según manifestaciones del autor de la queja:

Primero.- *“La decisión del Alcalde del Ayuntamiento de León de peatonalizar las calles para la reducción de emisiones sin la previa determinación de las zonas de bajas*



emisiones mediante ordenanza, supone, (...), arrogarse el ejercicio de una competencia que no es propia y la limitación de un derecho de los ciudadanos sin contar con el pertinente soporte normativo”.

Segundo.- “Esta limitación, en cuanto supone la intromisión en derechos fundamentales del ciudadano, se ha hecho vulnerando el procedimiento establecido al efecto, lo que determina que se trate de actuaciones nulas de pleno derecho”.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hacía constar:

«Las actuaciones a las que hace referencia el contenido de la queja presentada (calles Alfonso V, Gil y Carrasco, San Agustín, Felipe Sánchez y Ramiro Valbuena), se han efectuado al amparo de lo determinado por la Ordenanza de Tráfico y Seguridad Vial del Ayuntamiento de León (aprobada por el Pleno Municipal en sesión ordinaria celebrada el 3 de julio de 2006).

El tenor literal de la Sección Tercera, artículos 18 y 19, de la Ordenanza de Tráfico y Seguridad Vial, es el siguiente:

“Artículo 18 Zonas Peatonales

1.- La Autoridad Municipal, atendiendo a las especiales características de determinadas vías o zonas de la ciudad, podrá establecer la prohibición total o parcial de la circulación o estacionamiento de vehículos, o ambas, con el fin de reservar todas o algunas de las vías públicas comprendidas dentro de la citada zona elevada o delimitada de otra forma, destinada al tráfico de peatones, limitar la velocidad, o determinar un régimen especial para primar la movilidad peatonal sobre la circulación rodada.

2.- Las zonas peatonales y su régimen de funcionamiento que serán determinadas por Bando Municipal, tendrán que tener la oportuna señalización en la entrada y salida, sin perjuicio de poder utilizar otros elementos móviles que impidan la entrada y circulación de vehículos en la zona o vía afectada.

Se establece un régimen especial para el Casco Histórico regulado por Ordenanza Municipal.

3.- En las zonas peatonales la prohibición de circulación y estacionamiento de vehículos podrá establecerse:

a) Comprendiendo la totalidad de las vías que estén dentro de su perímetro o solo algunas de ellas.



b) *Con carácter permanente o limitado a uno o varios días de la semana.*

c) *Con sujeción o no a un horario preestablecido.*

4.- Cualquiera que sea el alcance de las limitaciones impuestas, no afectarán ni a la circulación ni al estacionamiento de vehículos de los servicios contra incendios y salvamento, policía, ambulancia en servicio de urgencia y servicio de retirada de vehículos.

5.- Los usuarios de garajes podrán acceder a los mismos mediante autorización municipal.

6.- Los taxis tendrán acceso a las zonas peatonales para realizar servicios

7.- Los Bandos Municipales en que se determinen las zonas o vías peatonales incluirán el régimen de limitaciones a la circulación y/o estacionamiento.

8.- Los vehículos utilizados para realizar operaciones de carga y descarga, durante el horario permitido, se colocarán en la vía de la forma establecida en el apartado 3 del artículo 21 de la presente Ordenanza.

Artículo 19 Calles residenciales y zonas 30

1.- Por la Autoridad Municipal se podrán establecer, en las vías públicas y mediante la señalización correspondiente, zonas en las que las normas de circulación para vehículos queden restringidas y donde los peatones tengan prioridad en todas sus acciones.

2.- Igualmente en determinadas áreas urbanas podrán crearse las denominadas zonas 30, en las que para preservar una mayor calidad de vida para los ciudadanos residentes, y preservar su seguridad podrá limitarse la velocidad a 30 Km/h, además de realizarse una configuración de calzada en la que prime la circulación de peatones y bicicletas.

3.- Los ciclistas gozarán también de esta prioridad sobre el resto de los vehículos, pero no sobre los peatones.

Por lo tanto se trata de actuaciones de “prohibición total o parcial de la circulación o estacionamiento de vehículos, o ambas”, amparadas en lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la citada Ordenanza y, en consecuencia, acordes con las competencias atribuidas a los Ayuntamientos en el artículo 25.2. d) y g) de la Ley 771985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, en lo sucesivo), y, acordes, con el régimen competencial determinado por el artículo 22.2 d) del citado texto legal (que atribuye al Pleno Municipal la competencia para la aprobación de las Ordenanzas municipales).



El artículo 18 y 19 de la Ordenanza de Tráfico y Seguridad Vial, vigente desde 17 de agosto de 2.006, constituye el instrumento jurídico regulador de la prohibición de circulación y estacionamiento de vehículos en las vías públicas de la ciudad, sin que por el orden jurisdiccional haya sido efectuado reproché legal alguno, bien mediante la impugnación directa de la Ordenanza o, bien, mediante la impugnación indirecta a través de los actos de aplicación de las misma (sancionadores en materia de tráfico).

En consecuencia con lo expuesto no se aprecia la existencia de vicio alguno de competencia que pudiera afectar a las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha. En este sentido, actualmente se está a la espera de la recepción de las obras ejecutadas para proceder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza de Tráfico y Seguridad Vial de la ciudad de León, que habilita al Alcalde–Presidente, a su determinación y establecer el régimen de funcionamiento.

La queja adolece de un claro error de concepto al confundir lo que es una prohibición de la circulación o estacionamiento de vehículos, establecida al amparo de la Ordenanza de Tráfico y Seguridad vial, con una zona de Bajas Emisiones regulada en el artículo 14.3 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, y en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones

*Una mera lectura del precepto que contiene el concepto de Zona de Bajas Emisiones deja claro el distinto alcance de uno y otro régimen jurídico. Se entiende por zona de baja emisión el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y **en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente**”.*

En consecuencia, mientras el artículo 18 de la Ordenanza prohíbe la circulación y el estacionamiento de vehículos en base a las competencias otorgadas al Ayuntamiento en relación con la regulación del tráfico en su término municipal, la zona de Bajas Emisiones implica esencialmente, un cambio en la regulación, donde se prioriza el cumplimiento de los objetivos ambientales, de mejora de la calidad del aire y la salud de la ciudadanía, la contribución a la mitigación del cambio climático y el impulso de la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte, motivo por el cual, se permite el acceso de los vehículos cero emisiones previstos en el apartado E del anexo del Reglamento de Vehículos y se han de establecer valores límite (objetivos para la protección de la salud) definidos para SO₂, NO₂, partículas.

Todas las actuaciones dentro del ámbito de las zona de Bajas Emisiones, pueden ir o no ir acompañadas de cambios físicos en el entorno urbano y, establecen



fundamentalmente, restricciones al amparo del título competencial en materia de medio ambiente, cambio climático y transición energética (lo que permite el acceso de determinados vehículos según etiqueta ambiental o restricciones en función de la superación de los valores límites de protección).

El Ayuntamiento de León se encuentra actualmente trabajando en la fase de diagnóstico necesaria para la implementación de una Zona de Bajas Emisiones, conforme a lo dispuesto en la normativa citada. De resultas de dichas actuaciones se podrá determinar normativamente - dentro del marco de una Ordenanza de Bajas Emisiones -, las actuaciones y medidas contenidas en el Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Ello podrá determinar que las actuaciones en las calles objeto de la queja formen parte, no formen parte o lo hagan de forma parcial de la futura zona de bajas emisiones (con lo que ello jurídicamente pueda implicar), pero hasta que ello ocurra, la regulación vigente viene determinada por el título competencial en materia de tráfico contenido en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza vigente.»

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

Primero.- Según indica ese Ayuntamiento ***“Las actuaciones a las que hace referencia el contenido de la queja presentada (calles Alfonso V, Gil y Carrasco, San Agustín, Felipe Sánchez y Ramiro Valbuena), se han efectuado al amparo de lo determinado por la Ordenanza de Tráfico y Seguridad Vial del Ayuntamiento de León (aprobada por el Pleno Municipal en sesión ordinaria celebrada el 3 de julio de 2006)”***. (La negrita es nuestra)

Segundo.- Continúa su informe esa Entidad local señalando que *«Por lo tanto se trata de actuaciones de “prohibición total o parcial de la circulación o estacionamiento de vehículos, o ambas”, amparadas en lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la citada Ordenanza y, en consecuencia, acordes con las competencias atribuidas a los Ayuntamientos en el artículo 25.2. d) y g) de la Ley 771985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL, en lo sucesivo), y, acordes, con el régimen competencial determinado por el artículo 22.2 d) del citado texto legal (que atribuye al Pleno Municipal la competencia para la aprobación de las Ordenanzas municipales).*

(...)

En consecuencia con lo expuesto no se aprecia la existencia de vicio alguno de competencia que pudiera afectar a las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha. En este sentido, actualmente se está a la espera de la recepción de las obras ejecutadas para proceder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ordenanza de Tráfico y



Seguridad Vial de la ciudad de León, que habilita al Alcalde-Presidente, a su determinación y establecer el régimen de funcionamiento.»

Tercero.- Sigue esa Administración remarcando que *“La queja adolece de un claro error de concepto al confundir lo que es una prohibición de la circulación o estacionamiento de vehículos, establecida al amparo de la Ordenanza de Tráfico y Seguridad vial, con una zona de Bajas Emisiones regulada en el artículo 14.3 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, y en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones”*.

Cuarto.- Finaliza su argumentación en los términos siguientes: *“**El Ayuntamiento de León se encuentra actualmente trabajando en la fase de diagnóstico necesaria para la implementación de una Zona de Bajas Emisiones, conforme a lo dispuesto en la normativa citada.** De resultas de dichas actuaciones se podrá determinar normativamente - dentro del marco de una Ordenanza de Bajas Emisiones -, las actuaciones y medidas contenidas en el Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Ello podrá determinar que las actuaciones en las calles objeto de la queja formen parte, no formen parte o lo hagan de forma parcial de la futura zona de bajas emisiones (con lo que ello jurídicamente pueda implicar), pero hasta que ello ocurra, la regulación vigente viene determinada por el título competencial en materia de tráfico contenido en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza vigente”*. (La negrita es nuestra)

Quinto.- Accediendo al expediente de contratación de las *“Obras en el ámbito de los fondos europeos next generation en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia en el término municipal de León”*, a través de la sede electrónica del Ayuntamiento de León, localizamos, por lo que a la resolución de esta queja ahora interesa, los siguientes documentos:

1º.- Providencia de inicio de expediente de contratación que contiene, entre otros, dos apartados:

“- Objeto del contrato: OBRAS EN EL AMBITO DE LA SUBVENCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE LEÓN.

*- Necesidad a satisfacer: **El Ayuntamiento de León requiere implantar una zona de bajas emisiones en la ciudad y para ello es necesario ejecutar una serie de obras que adapte ciertas vías a la nueva situación** así como impulsar el uso de otros medios de transporte más sostenibles fomentando una reducción del coche particular”*. (La negrita y el subrayado es nuestro)



2º.- Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de ese Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 22 de abril de 2022, designado con el número 25, para la “CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS EN EL AMBITO DE LA SUBVENCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE LEÓN”, que en su apartado 2º.- Objeto y necesidad del contrato; lotes, hace constar:

«De acuerdo con lo previsto en el artículo 28 y 116 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), consta definida la necesidad a satisfacer así como las prestaciones idóneas para su satisfacción justificando así mismo la eficiencia de la solución adoptada en el Informe de inicio suscrito por el técnico responsable, en el que, en particular, se indica lo siguiente:

“El Ayuntamiento quiere implantar una zona de bajas emisiones en la ciudad en cumplimiento de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que marca el establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023 para ciudades de más de 50.000 habitantes y para ello son necesarias una serie de obras que adapten ciertas vías a la nueva situación así como impulsar el uso de otros medios de transporte más sostenibles fomentando la reducción del coche particular”

De conformidad con lo previsto en el artículo 99 LCSP el expediente se configura en los siguientes lotes:

LOTE	PROYECTO
1	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LAS CALLES ALFONSO V, GIL Y CARRASCO Y SAN AGUSTIN PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIA MEJORAS EN ENTORNOS ESCOLARES. MUNICIPIO DE LEÓN
2	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE FELIPE SÁNCHEZ PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MEJORA DE ITINERARIOS CICLISTAS MUNICIPIO DE LEÓN
3	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE PADRE ISLA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN
4	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE RAMIRO VALBUENA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN
5	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE JOSÉ MARÍA FERNANDEZ PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN



3º.- El apartado primero de la parte dispositiva del acuerdo resulta del siguiente tenor:

“PRIMERO.- Aprobar los proyectos de obras que seguidamente se relacionan una vez elaborados y supervisados de conformidad con lo previsto en el artículo 235 LCSP:

PROYECTO	
1	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LAS CALLES ALFONSO V, GIL Y CARRASCO Y SAN AGUSTÍN PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIA MEJORAS EN ENTORNOS ESCOLARES. MUNICIPIO DE LEÓN
2	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE FELIPE SÁNCHEZ PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MEJORA DE ITINERARIOS CICLISTAS MUNICIPIO DE LEÓN
3	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE PADRE ISLA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN
4	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE RAMIRO VALBUENA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN
5	ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE JOSE MARÍA FERNÁNDEZ PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN

Del análisis de los datos expuestos resulta claro que el propósito del Ayuntamiento al promover esas obras es la **“IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES”** en diversas calles del Municipio de León, dado que así se determina al definir el objeto del contrato, así como cuando se procede a la aprobación del proyecto para la ejecución de las obras, según se indica en lo transcrito *ut supra*.

Pues bien, aunque sea una obviedad reiterarlo, las administraciones públicas se hallan vinculadas por lo previsto, con el máximo rango, por el artículo 103.1 de la Constitución, al disponer que **“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”** y, en su desarrollo y concreción, la legislación ordinaria y el resto de normativa impone que la satisfacción de los intereses generales debe hacerse a través de los instrumentos normativos adecuados y siguiendo el procedimiento legalmente establecido.



La Ley 7/2021, de 10 de mayo, de cambio climático y transición energética, en su artículo 14.3.a, establece que los municipios españoles de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20.000 habitantes, cuando éstos 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, deberán adoptar antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación, que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo Planes de Movilidad Urbano Sostenible (PMUS) y zona de bajas emisiones (ZBE).

En desarrollo de la citada Ley, se aprobó el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Este Real Decreto, en su artículo 5.2, dispone que, a los efectos del establecimiento de restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos según su potencial contaminante, *“se empleará la clasificación establecida en el anexo II.E del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, y sus futuras actualizaciones”*, es decir, los distintivos ambientales de la Dirección General de Tráfico.

La clasificación conforme a criterios ambientales es una herramienta que respeta la autonomía local, pues son las administraciones locales las que deben establecer las restricciones para adaptarlas a cada entorno urbano, teniendo en cuenta el potencial contaminante y la categoría de cada vehículo (M, N...), por período diario, horario, etc.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de León ha promovido la ejecución de obras llevando a cabo actuaciones materiales para la *“IMPLANTACIÓN DE ZONA DE BAJAS EMISIONES”*, con afectación de diferentes calles del municipio, aplicando la Ordenanza reguladora de tráfico y seguridad vial del Ayuntamiento de León, desarrollada, como en ella se prevé, mediante acuerdos de la *“Autoridad Municipal”*, en este caso el Alcalde, para el establecimiento de restricciones al uso de las calles afectadas. Con la previsión, sin embargo, de aprobar una Ordenanza de Bajas Emisiones, con las consecuencias que de su aplicación pudieran derivarse en cuanto al uso de esas calles, consecuencias que el Ayuntamiento avanza en su informe remitido en los siguientes términos: *“Ello podrá determinar que las actuaciones en las calles objeto de la queja formen parte, no formen parte o lo hagan de forma parcial de la futura zona de bajas emisiones (con lo que ello jurídicamente pueda implicar), pero hasta que ello ocurra, la regulación vigente viene determinada por el título competencial en materia de tráfico contenido en los artículos 18 y 19 de la Ordenanza vigente”*, de lo cual se ha de deducir que la situación actual en cuanto al uso de las calles en cuestión es provisional y que, una vez que sea aprobada la mentada Ordenanza de Bajas Emisiones, se determinará si esas calles forman o no, y en qué condiciones, de la zona de bajas emisiones, con las consecuencias que de ello se derivan.



Pues bien, a nuestro juicio resulta cuestionable que el régimen de uso de las calles obedezca a la aplicación de una ordenanza municipal aprobada en el año 2006, al margen, por lo tanto, de la regulación que para las zonas de bajas emisiones se contiene en una normativa mucho más reciente, en concreto el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, máxime cuando las obras acometidas en las calles referidas, según se ha puesto de manifiesto anteriormente, se deben a la voluntad municipal de (textualmente) **implantar una zona de bajas emisiones en la ciudad y para ello es necesario ejecutar una serie de obras que adapte ciertas vías a la nueva situación.** Cuestionamiento del que parece que participa el propio Ayuntamiento, en la medida en que en su informe manifiesta que *“El Ayuntamiento de León se encuentra actualmente trabajando en la fase de diagnóstico necesaria para la implementación de una Zona de Bajas Emisiones, conforme a lo dispuesto en la normativa citada. De resultas de dichas actuaciones se podrá determinar normativamente - dentro del marco de una Ordenanza de Bajas Emisiones -, las actuaciones y medidas contenidas en el Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones”*, con las consecuencias que se podrían derivar de la *“implementación de una Zona de Bajas Emisiones”*, así como de la prevista aprobación de la Ordenanza de Bajas Emisiones en cuanto al régimen de uso de esas calles, según se ha indicado también precedentemente.

Centrándonos ahora en la aprobación de la futura y necesaria –mantenemos nosotros- aprobación de la anunciada Ordenanza de Bajas Emisiones, resulta de interés incorporar a nuestra Resolución algunos argumentos vertidos por distintos órganos judiciales en las correspondientes sentencias para poner de manifiesto la importancia u necesidad de que el Ayuntamiento apruebe una ordenanza que, en su caso, proporcione cobertura a las limitaciones a la movilidad que puedan afectar a las calles a que venimos refiriéndonos; así como un aspecto que, en todo caso, requiere el procedimiento de aprobación, como es la información pública y participación ciudadana en el mismo (artículo 11 del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones) y también el cumplimiento de la obligación de motivar las medidas restrictivas del tráfico que habilite la ordenanza municipal que se apruebe.

En concreto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, nº 667/2022, 31 de mayo, incide en la necesidad de una ordenanza municipal como soporte de las restricciones al tráfico de determinada entidad o cualificación, argumentando como sigue: *“No se está afirmando que para modificar un sentido de circulación de una determinada calle se tenga que aprobar o modificar una ordenanza, ni siquiera para instalar un carril bici, sino que ha de ser mediante ordenanza aquella regulación del uso de las vías urbanas que implique una privación o restricción sustancial del general derecho de todo vecino a utilizar las vías urbanas. Cambiando un sentido de circulación no se desnaturaliza el derecho de utilización de esas vías;*



instalando un semáforo tampoco; haciendo peatonal esa vía o, como confiesa la propia administración (v. Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid) reducir la movilidad del vehículo privado, primar la utilización del transporte público frente al vehículo privado y fomentar el uso del transporte público y "disuadir" el uso del vehículo privado sí se afecta general e intensamente a los derechos de los vallisoletanos y por ello, como mínimo, se ha de hacer por ordenanza.

La utilización de un mero decreto para regular materias propias de una ordenanza municipal supone un vicio de nulidad radical por infracción de los apartados b) y e) del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

La Sentencia 239/2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Burgos incide en la necesidad de que sea aprobada una ordenanza relativa a la zona de bajas emisiones, manifestando textualmente que “como se expone en el propio texto del Proyecto de cuya materialización y ejecución se trata, el Ayuntamiento de Burgos carece actualmente de Ordenanza municipal que defina y regule la ZBE ni que determine, ni su concreta ubicación, ni delimitación, ni tampoco el que, dentro de esa categoría general, a su vez establezca esa clasificación de zona cero, zona básica o zona ampliada, conforme al objeto del contrato cuyo expediente aquí se impugna, ubicando ya los distintos elementos de control en unas concretas calles y puntos y disponiendo las obras necesarias para tal fin (con las labores de cimentación, canalizaciones etc). Por más que se previera una “inminente” aprobación lo cierto es que, por lo que así se ha aportado a este procedimiento, no consta aprobada tal Ordenanza en los términos del art. 49 Ley bases de régimen local 7/1985 de 2 de abril que , contando con su preceptiva aprobación inicial y posterior información pública tenga su aprobación definitiva.

Pues bien, siendo ello así, nos encontramos en definitiva con que el contrato de cuya ejecución se trata, va a dar lugar a la materialización de suministro e instalación de toda una serie de dispositivos que delimitan y deciden, de facto y al margen de cualquier Ordenanza previa, las diversas zonas en que se subdivide la denominada ZBE y todo ello careciendo del instrumento normativo que le dé soporte (Ordenanza municipal) que es la que debe precisamente decidir tales cuestiones y ello con la correspondiente participación ciudadana previa a adoptar tal decisión.

Cierto que existe la obligación legal de establecer las zonas de bajas emisiones urbanas conforme al art. 14.3 de la Ley 7/2021 de 20 de mayo, pero es igualmente cierto que existe un amplio margen de decisión al respecto por parte del Municipio para definir y delimitar esa zona (la propia memoria del proyecto alude a que las zonas de bajas emisiones pueden circunscribirse a un área dentro de la ciudad o incluso a la ciudad entera) y precisamente una decisión de este tipo, dentro del margen de actuación que implica, exige se cuente con, al menos, la información y consiguiente participación



pública, que no pueda convertirse en una mera formalidad vacía de contenido sobre una decisión ya tomada de antemano definiendo y dividiendo la ciudad en tres zonas a espaldas de la participación ciudadana que, a lo sumo, participaría en el periodo de información pública de aprobación de una ordenanza sobre algo en realidad no ya solo previamente decidido sino también ya ejecutado”.

Por último, resulta relevante mencionar, dada su trascendencia para la futura aprobación de la considerada necesaria ordenanza municipal relativa a la creación y gestión de las zonas de bajas emisiones del Municipio de León, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid nº 405/2024, de 17 de septiembre, mediante la que se anulan algunos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 del Ayuntamiento de Madrid. En concreto, la mencionada sentencia anula las disposiciones de la Ordenanza por las que se define el ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en todo el municipio de Madrid, así como aquellas que establecen las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE), denominadas “*Distrito Centro*” y “*Plaza Elíptica*”.

La sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid incide en la evidente insuficiencia de los informes que precedieron a la aprobación de la Ordenanza; en concreto, siguiendo la doctrina más reciente del Tribunal Supremo sobre los procedimientos de elaboración de ordenanzas municipales, mantuvo que existía una “*manifiesta insuficiencia*” en el informe de impacto económico presentado previamente a la aprobación de la normativa. En efecto, aun reconociendo la potestad del gobierno municipal para implementar medidas destinadas a la protección de la salud pública y del medio ambiente, en cumplimiento de la normativa europea y nacional y sin cuestionar la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica para asegurar, en el menor plazo posible, el cumplimiento de los límites establecidos por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, considera que el informe de impacto económico adolece de una “*patente insuficiencia*”, ya que no analiza de manera adecuada las consecuencias económicas de las medidas adoptadas, lo que impidió llevar a cabo “... *una ponderación adecuada del balance entre beneficios y costes, así como la evaluación de alternativas menos restrictivas con efecto equivalente, o el análisis del posible impacto discriminatorio sobre los colectivos más vulnerables económicamente*”.

Más aún, el órgano judicial enfatiza que las medidas restrictivas previstas en la Ordenanza afectan principalmente a personas con menos recursos económicos, las cuales pueden verse impedidas o seriamente limitadas para adquirir vehículos que cumplan con las nuevas exigencias ambientales, aspecto que no fue valorado adecuadamente en los informes previos; siendo esta una omisión que resulta relevante dado que la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética establece el principio de “*transición justa*”,



que exige la implementación de planes y medidas que consideren la vulnerabilidad de ciertos colectivos, a los cuales ha de ofrecérseles apoyo durante el proceso de transición.

Asimismo, la sentencia destaca que las restricciones también impactan significativamente a miles de vehículos utilizados con fines profesionales, con efectos directos sobre las condiciones de competencia y el mercado. En particular, en ella se subraya la importancia de considerar las dificultades que enfrentan los colectivos empresariales con menor capacidad económica para renovar sus vehículos, como autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pymes), circunstancias que los informes previos no abordaron.

Finalmente, la sentencia concluye que la aprobación de la Ordenanza incumplió los criterios establecidos tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como por el Tribunal Supremo, que exigen el respeto al principio de proporcionalidad en materia ambiental. Principio que requiere evaluar, caso por caso, si las medidas restrictivas son necesarias y proporcionadas, algo que no se hizo, al no haberse tenido en cuenta los impactos económicos relevantes en los sectores más vulnerables de la población, ni en las actividades empresariales, particularmente las de las pequeñas empresas que operan en el mercado.

Consecuentemente, consideramos el Ayuntamiento de León, dado que se halla en proceso de elaboración de una Ordenanza municipal de creación y gestión de las zonas de bajas emisiones, ha de tener en cuenta la importancia de motivar las medidas de restricción de vehículos en las ZBE, poniendo de manifiesto que las medidas que aquella contenga son idóneas, necesarias y proporcionales al fin que se pretende conseguir. En este sentido, además, se deberá tener en cuenta el potencial contaminante y las emisiones de gases de efecto invernadero de cada tipología de vehículo, así como la situación de vulnerabilidad de las personas residentes en la zona, en especial las personas con discapacidad.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que ese Ayuntamiento, atendiendo a los argumentos expuestos en el cuerpo de la presente Resolución, valore la oportunidad de no imponer restricciones a la circulación de vehículos dentro de las zonas a que se refiere la queja hasta que no sea aprobada la Ordenanza correspondiente que proporcione la debida cobertura normativa, aprobación que ha de realizarse a la mayor brevedad pero garantizando en todo caso el cumplimiento de las exigencias procedimentales y de contenido legalmente previstas.



SEGUNDA: Que por parte de esa Administración, al proceder a la futura aprobación de la Ordenanza municipal relativa a la creación y gestión de las zonas de bajas emisiones del Municipio de León, se tomen en consideración los valores límite de los contaminantes establecidos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, sobre la mejora de la calidad del aire. Además, las medidas de restricción de vehículos en las ZBE deberán ser adecuadamente motivadas en cuanto a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En este contexto, se deberá tener en cuenta el potencial contaminante y las emisiones de gases de efecto invernadero de cada tipo de vehículo, así como las situaciones de vulnerabilidad de las personas residentes en la zona, especialmente aquellas con discapacidad.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).