



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Ordenanza municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca / Disconformidad

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 **1687/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a «*la posible vulneración de derechos y principios constitucionales derivada de la **Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del Municipio de Salamanca**, aprobada y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca, n.º 109, de 6 de junio de 2024 (CVE BOP-SA-20240606-001) en base a los siguientes*

CUESTIONES

1. Restricciones de acceso/movilidad desproporcionada (art. 9, ANEXO II apartados 1.2 nº2 y 1.5 nº1)

• *Estas restricciones están basadas en el lugar de empadronamiento (o de tenencia de propiedades) para el caso de turismos particulares o en el uso (vehículos de empresa, reparto etc). En ningún momento hace diferenciación por las emisiones de los vehículos (p.ej. etiqueta medioambiental). Por tanto, la ordenanza, amparándose en una norma medioambiental, introduce una limitación de movilidad basada únicamente en el lugar de residencia. Por ser una medida desproporcionada al fin perseguido podría entrar en conflicto con la **Constitución Española**, que reconoce el derecho fundamental a la libre circulación (art. 19) y/o con el derecho a la no discriminación (art. 14).*

2. Motivación específica insuficiente (Anexo III, apartados 4 y 5)

• *No se especifica la naturaleza y evaluación de la contaminación (apartado 4) por lo que no se sabe si las medidas propuestas en la ordenanza contribuirán o no a paliar los efectos de la contaminación.*

• *El apartado 5 sobre “origen de la contaminación” comienza con una página de información meteorológica en Castilla y León (no tiene que ver con la contaminación, ni*



tampoco es específica de Salamanca capital). Continúa refiriéndose a niveles en Castilla y León (concretamente cita Medina de Pomar, Peñausende, San Martín de Valdeiglesias (Madrid), Valle del Tietar, Valladolid, Toral de los Vados, Aranda de Duero, Ponferrada, Cuenca del Ebro y del Alberche, etc). En ningún momento se menciona Salamanca ni siquiera ningún municipio de la provincia de Salamanca. Por tanto, cabe dudar si es una motivación adecuada al fin perseguido y que justifique una medida restrictiva en Salamanca capital.

- *Todo lo anterior estaría relaciones con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (caso “Madrid Central”) y de TSJ de Cataluña (sala de lo contencioso-administrativo sección quinta, SENTENCIA No969/2022).*

3. Arbitrariedad normativa, Privacidad e Inseguridad Jurídica (art. 9 nº 2)

- *La ordenanza establece que se podrá autorizar el acceso de un vehículo para la satisfacción de una “necesidad privada de carácter urgente, temporal, e inaplazable por el tiempo imprescindible para su satisfacción”.*

Habiendo hecho la consulta sobre cómo solicitar esta autorización se indica que se remita la información a una dirección de correo electrónico del ayuntamiento (zbe@aytosalamanca.es). Esta dirección de correo es la general para todas las gestiones relacionadas con la Zona de Bajas Emisiones. Cabe preguntarse: si es genérica ¿Cómo se gestiona la privacidad de la información? ¿cómo se custodia la información enviada y quien puede acceder? Si hay que acompañarla de justificación documental, por ejemplo, cita médica, cita en Hacienda, etc. ¿no es una intromisión en la esfera privada? ¿Quién evalúa si se concede o no, bajo qué supuestos? Si no hay normativa que establezca causas concretas de urgencia, ¿no estamos ante arbitrariedad normativa? ¿se está creando inseguridad jurídica?»

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

En atención a dicha petición se remitieron sendos informes, en los que se hacía constar lo siguiente:

Primer informe:

«1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, se emite el presente informe con el fin de dar respuesta al requerimiento formulado en relación con la Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) del municipio de Salamanca, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia nº 109, de 6 de junio de 2024.



El objeto de este informe es resumir el procedimiento de tramitación de la citada Ordenanza, justificar la adecuación jurídica de la misma al marco normativo estatal y autonómico, y dar contestación específica a las observaciones planteadas en los apartados 4, 5 y 6 del escrito de queja.

2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA ORDENANZA

El expediente tramitado para la aprobación de la Ordenanza de la ZBE se ajustó a lo dispuesto en los artículos 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para su redacción, el Ayuntamiento tomó como referencia la Ordenanza tipo propuesta por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), elaborada en coordinación con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) y el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, documento que ha servido de guía a numerosos municipios españoles en la implantación de sus respectivas zonas de bajas emisiones.

De este modo, se garantizó que el texto adoptara una estructura, terminología y contenido ajustados a las directrices estatales, y plenamente coherentes con el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan los requisitos mínimos que deben cumplir las ZBE.

3. FASES DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento seguido para la aprobación de la Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca se desarrolló conforme a las siguientes actuaciones administrativas:

1. Edicto de 27 de julio de 2022 sobre consulta pública para recabar la opinión de la ciudadanía, sobre la futura ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca (fecha fin de exposición: 27/07/2022).

2. Edicto de 28 de julio de 2022 sobre consulta pública para recabar la opinión de la ciudadanía, sobre la futura ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca (fecha fin de exposición: 29/08/2022).

3. Justificante Tablón de Edictos de Edicto de 28 de julio de 2022 sobre consulta pública para recabar la opinión de la ciudadanía, sobre la futura ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca (fecha fin de exposición: 29/08/2022). Salva error del primer edicto en lo referente a la fecha de fin de exposición.

4. Justificante Tablón de Edictos de 27 de julio de 2022 sobre consulta pública para recabar la opinión de la ciudadanía, sobre la futura ordenanza reguladora de la



zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca (fecha fin de exposición: 27/07/2022).

5. Propuestas y sugerencias relativas a la consulta pública sobre la futura Ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca.

6. Informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Salamanca, de fecha 22 de diciembre de 2023, relativo a la aprobación inicial del Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

7. Dictamen de la Comisión Municipal de Policía, Tráfico y Transportes, de fecha 27 de diciembre de 2023, sobre la aprobación del Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

8. Certificado del Acuerdo de la Sesión Ordinaria nº 19/2023 del Excmo. Ayuntamiento Pleno, de fecha 29 de diciembre de 2023, por el que se aprueba inicialmente el Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

9. Publicación mediante Anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca, nº 4, de fecha 5 de enero de 2024, sobre la aprobación inicial del Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

10. Reclamaciones y sugerencias del Grupo Municipal VOX, de fecha 14 de febrero de 2024, al Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

11. Alegaciones del Grupo Municipal Socialista, de fecha 15 de febrero de 2024, al Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.

12. Informe de contestación a las alegaciones presentadas, de fecha 29 de abril de 2024, relativo al Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones.

13. Informe de la Oficial Mayor del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca, de fecha 2 de mayo de 2024, sobre la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal reguladora de la creación y gestión de la Zona de Bajas Emisiones.

14. Dictamen de la Comisión Municipal de Policía, Tráfico y Transportes, de fecha 8 de mayo de 2024, por el que se acuerda la aprobación definitiva del Proyecto de Ordenanza Municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de la ciudad de Salamanca.



15. *Certificado del Acuerdo de la Sesión Ordinaria nº 9/2024 del Excmo. Ayuntamiento Pleno, de fecha 28 de mayo de 2024, sobre aprobación definitiva del Proyecto de Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.*

16. *Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca, nº 109, de fecha 6 de junio de 2024, de la Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca.*

El expediente completo —debidamente numerado, foliado e indexado— se adjunta a esta respuesta (Anexo I). (Esta negrita es nuestra)

4. FUNDAMENTO JURÍDICO Y JUSTIFICACIÓN GENERAL

La implantación de la ZBE deriva de una obligación legal directa establecida en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, que impone a los municipios de más de 50.000 habitantes la adopción de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo la creación de zonas de bajas emisiones.

Asimismo, el Real Decreto 1052/2022 desarrolla los requisitos mínimos que deben cumplir las ZBE, exigiendo su regulación mediante ordenanza municipal.

En este contexto, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en colaboración con el MITECO, elaboró una Ordenanza tipo para servir de modelo orientativo a las entidades locales. El texto aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca sigue fielmente dicha ordenanza tipo, adaptándola a las características urbanas, topográficas y de movilidad propias del municipio.

Ello garantiza que el contenido normativo responda a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación recogidos en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución Española y en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

5. CONTESTACIÓN A LAS CUESTIONES PLANTEADAS

En relación con las cuestiones concretas formuladas por esa Institución —referidas a las restricciones de acceso y movilidad, motivación ambiental y posible arbitrariedad normativa—, se remite al “Informe adjunto de contestación a las cuestiones planteadas” (Anexo II), elaborado por el servicio municipal competente.»

Segundo informe:

“Respuesta a las cuestiones planteadas en el escrito del Procurador del Común de Castilla y León, relacionados con la creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones de Salamanca:



1.- Restricciones de acceso/movilidad desproporcionada.

La ZBE1, casi en su totalidad es una zona peatonal. Esta zona se ha visto ampliada, coincidiendo con la entrada en vigor de la Ordenanza de Bajas Emisiones, tal y como se detalla en el punto 3 del Anexo III. Lógicamente las personas que residan en el interior de la zona y los titulares de garajes mantienen su derecho de acceder a las mismas. También los vehículos de servicios públicos esenciales, Fuerzas Armadas y emergencias. Otro tanto ocurre con los vehículos ocupados por personas titulares de tarjetas de movilidad reducida.

En el punto 1.3 del Anexo II se relacionan otros vehículos autorizados en función de la finalidad para acceder a esa zona, que ya verán limitado su acceso, en función de su clasificación ambiental, de acuerdo con lo publicado en el Anexo I de la citada Ordenanza, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

De acuerdo con lo anterior, no puede considerarse desproporcionadas las limitaciones detalladas.

2.- Motivación específica insuficiente.

*Teniendo en cuenta que la Administración responsable de la calidad del aire es la Comunidad Autónoma, los datos de los que se dispone hasta la puesta en marcha, son los facilitados por la Junta de Castilla y León, que son de acceso público. Con la instalación de los nuevos sensores de calidad del aire por todo el municipio, en los siguientes ejercicios, podrá analizarse la evolución de la calidad del aire en nuestro municipio. Por este motivo, **antes de la entrada en vigor de las restricciones en función del potencial contaminante de los vehículos, se dispondrá de datos en todo el término municipal, así como la evolución de los mismos tanto en la zona afectada, como en el conjunto municipal, de cara a poder realizar los ajustes necesarios** previstos en la guía de Implementación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), editada con ocasión de la Ley 7/2021. Es evidente que la ampliación de espacios destinada a la circulación de peatones, junto con un control adecuado de vehículos al espacio peatonal, contribuirá a la mejora de la calidad del aire. (Esta negrita es nuestra)*

Las razones por las que se anularon algunos artículos de las ordenanzas de Madrid y Barcelona, no se dan en el caso de Salamanca.

3.- Arbitrariedad normativa, privacidad e Inseguridad Jurídica.

En la propia norma se establece que las restricciones evitarán una complejidad excesiva y serán lo más simples posibles compatibles con la consecución de los objetivos fijados, por lo que además de las contempladas en la propia norma, se han editado dípticos informativos, publicados en la página web que aloja toda la información relativa



a la ZBE, así como físicamente en todos los espacios de atención al público del Ayuntamiento de Salamanca y en la oficina de atención al público presencial específica para estos trámites, que contemplan la mayoría de las situaciones.

Atendiendo a la disparidad de razones que pueden justificar una necesidad privada de carácter urgente, temporal e inaplazable no puede editarse una guía que contemple todas las situaciones posibles, si bien, en respuesta a las cuestiones planteadas en el escrito, decir que en accesos por citas médicas, veterinarias, accesos a gestorías o comercios, por personas que tengan limitada temporalmente su movilidad, por tener que portar objetos de gran volumen, o elevado peso, serán los propios establecimientos a los que se acude, quienes disponen de invitaciones temporales para gestionar esos accesos.

Si hablamos de situaciones de atención a personas residentes, éstos también disponen de invitaciones para justificar esos accesos, lo cual reduce a contadas las ocasiones en las que haya que valorar si se da una causa justificada para un acceso, que establecerá un criterio para situaciones similares que puedan darse y no se hubiesen considerado previamente.

Parece oportuno recordar en este punto, que la distancia mayor que podremos encontrar desde cualquier punto de la zona restringida a una vía abierta al tráfico nunca superará los 250 metros, que no puede considerarse una distancia insalvable, salvo para personas con problemas de movilidad o las que necesiten portar objetos voluminosos o pesados, las cuales, como ya se ha indicado anteriormente, disponen de autorización de acceso.

Por lo anterior, no resultará necesario el aportar justificantes documentales que pudieran considerarse privados. En el caso de alguna persona considerase oportuno el envío de algún documento, se cumplen con todos los requisitos establecidos en la Ley de Protección de Datos Personales”.

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, esta Defensoría procede a formular las siguientes consideraciones, a fin de fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, con base en la documentación que ha sido puesta a su disposición, y sin perjuicio de la existencia de cualquier otra a la que esta Institución no haya podido tener acceso.

Como primera cuestión debemos abordar la obligatoriedad del establecimiento de zonas de bajas emisiones en las ciudades de más de 50.000 habitantes. Este asunto requiere distinguir con precisión entre el marco normativo europeo y la legislación española, toda vez que la confusión entre ambos niveles dispositivos ha generado controversia en el debate público y en la aplicación práctica de estas medidas.

La Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa,



establece la obligación de los Estados miembros de elaborar planes de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes. Esta norma comunitaria, que ha sido posteriormente modificada por la Directiva 2015/1480/CE, y más recientemente por la Directiva 2024/2881, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente, constituye una piedra angular de la política europea en materia de calidad del aire. Sin embargo, resulta determinante señalar que la Unión Europea no obliga expresamente a crear zonas de bajas emisiones en las ciudades, aunque sí establece compromisos en materia de calidad del aire, reducción de emisiones y movilidad sostenible, contemplando la implantación de ZBE como una de las medidas posibles para cumplir dichos objetivos.

La normativa europea se limita, en consecuencia, a establecer valores límite de calidad del aire y a exigir que los Estados miembros adopten medidas adecuadas para su cumplimiento, sin prescribir instrumentos concretos como las zonas de bajas emisiones. Esta aproximación responde al principio de subsidiariedad que rige en el ordenamiento comunitario, dejando a los Estados miembros un margen de apreciación en la determinación de las medidas más apropiadas para alcanzar los objetivos de calidad del aire establecidos en las directivas.

El legislador español, en ejercicio de su potestad normativa y en respuesta a los requerimientos europeos de mejora de la calidad del aire, optó por establecer una obligación concreta de implantación de zonas de bajas emisiones. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su artículo 14.3 que los municipios españoles de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el 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 reduzcan las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos, entre otras, el establecimiento de ZBE.

La redacción del precepto no deja margen a la discrecionalidad municipal en cuanto a la necesidad de establecer zonas de bajas emisiones. El empleo del término “adoptarán” junto con la expresión “incluyendo, al menos”, evidencia que el establecimiento de ZBE no constituye una mera facultad o una posibilidad entre varias alternativas, sino una exigencia del legislador estatal. Esta obligación afecta a tres categorías de municipios según criterios poblacionales y de calidad del aire: los municipios de más de 50.000 habitantes de forma incondicionada, los territorios insulares igualmente sin condicionantes adicionales, y los municipios de más de 20.000 habitantes, únicamente cuando se superen los valores límite de contaminantes establecidos reglamentariamente.



El desarrollo reglamentario de esta obligación legal se produjo mediante el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, norma que vino a concretar el mandato contenido en la Ley 7/2021, estableciendo los requisitos mínimos que deben satisfacer las ZBE en materia de calidad del aire, cambio climático, movilidad sostenible, eficiencia energética y ruido. Este Real Decreto, dictado al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y de legislación básica sobre protección del medio ambiente conforme a las reglas 21.^a y 23.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, define los contenidos básicos que deben incorporar los proyectos de ZBE, la fijación de objetivos cuantificables y los sistemas de monitorización y evaluación.

La definición legal de zona de bajas emisiones contenida en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 la configura como el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, 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. Esta definición enfatiza la doble finalidad ambiental de las ZBE: la mejora de la calidad del aire a nivel local y la contribución a la mitigación del cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El marco competencial para la regulación e implantación de las zonas de bajas emisiones se distribuye entre el Estado y las entidades locales. Mientras que al Estado le corresponde la fijación de las bases y los requisitos mínimos que deben cumplir las ZBE en virtud de sus competencias exclusivas en materia de medio ambiente y tráfico, corresponde a las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente urbano, la regulación concreta de las ZBE mediante la aprobación de los correspondientes planes de movilidad urbana sostenible y ordenanzas municipales.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ya se ha pronunciado sobre diversos aspectos de la regulación de las zonas de bajas emisiones, cuestionando en algunos casos su diseño y justificación. Tanto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 8893/2024, como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 972/2022, de 21 de marzo, cuestionan las ordenanzas municipales que regulan las Zonas de Bajas Emisiones, concluyendo que existen deficiencias significativas en la evaluación del impacto económico para residentes, usuarios y sectores vulnerables, considerando los tribunales que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad al aprobar normas sin una justificación suficiente y con medidas más restrictivas de lo necesario. Esta línea jurisprudencial evidencia que, si bien existe obligación legal de establecer las zonas de bajas emisiones, su configuración concreta debe respetar los principios generales del



ordenamiento jurídico, particularmente el principio de proporcionalidad y la adecuada justificación de las restricciones impuestas.

Adicionalmente, otras sentencias posteriores, como luego veremos, han venido a señalar la necesidad de que la implantación de zonas de bajas emisiones se realice mediante un procedimiento normativo completo que incluya no solo la aprobación de una ordenanza municipal, sino también la previa elaboración del correspondiente plan de movilidad urbana sostenible. La omisión del plan previo podría determinar, según algunos pronunciamientos, la nulidad de pleno derecho de la ordenanza municipal que establezca la ZBE por vulneración de norma con rango de ley, toda vez que el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 establece expresamente que las ZBE deben estar contempladas en los planes de movilidad urbana sostenible. (STJCyL 114/2025, de 2 de junio de 2025)

Como ya se ha indicado con anterioridad, la regulación de las zonas de bajas emisiones en España se encuentra establecida, a nivel estatal, en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, precepto que establece una obligación concreta para determinados municipios:

“(...) los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares 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, al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023”.

El desarrollo reglamentario de este mandato legal se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Su artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, establece:

“1. Este real decreto será de aplicación a los proyectos de ZBE que aprueben las entidades locales en cumplimiento de las obligaciones reguladas en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

2. En el marco del desarrollo de sus competencias en materia de medio ambiente urbano, corresponde a las entidades locales la regulación de las ZBE, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, las cuales estarán contempladas en los planes de movilidad urbana sostenible”.

De la lectura conjunta de ambos preceptos se desprende que el legislador estatal ha establecido un iter procedimental específico para la implantación de las zonas de bajas emisiones: estas deben estar contempladas en planes de movilidad urbana sostenible que han de ser previamente elaborados y aprobados por los municipios obligados. La ordenanza municipal que regule la ZBE, por tanto, debe constituir el instrumento de desarrollo y concreción de las determinaciones previamente establecidas en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (en adelante, PMUS).



La exigencia de un PMUS como presupuesto necesario para la regulación de las zonas de bajas emisiones no constituye una mera formalidad procedimental, sino un requisito sustancial que responde a la lógica del sistema, dado que aquel es el instrumento mediante el cual el municipio debe realizar un diagnóstico integral de la situación de la movilidad en su término municipal, identificar los problemas existentes en materia de tráfico, contaminación atmosférica y acústica, establecer objetivos cuantificables de reducción de emisiones y determinar las medidas concretas, entre ellas, las zonas de bajas emisiones, necesarias para alcanzar dichos objetivos. Es, por tanto, el marco de planificación estratégica que debe preceder y fundamentar cualquier medida concreta de restricción a la circulación vehicular.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha señalado en la Sentencia 114/2025, de 2 de junio de 2025, al pronunciarse sobre el recurso formulado contra la Ordenanza de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del Ayuntamiento de Ávila y el Proyecto de Zonas de Bajas emisiones de la ciudad, en su fundamento de derecho cuarto, que:

“Es indudable que es competencia municipal la creación y gestión de las zonas de bajas emisiones; La duda estriba en si esta creación y gestión se puede realizar mediante una ordenanza. Es indudable que la regulación de las zonas de bajas emisiones debe realizarse por una normativa, y la forma que la Ley 7/85 establece para que las Entidades Locales puedan fijar una normativa de carácter reglamentario es la de la ordenanza, por lo que indudablemente esta ordenanza puede establecer la creación y la gestión de las zonas de bajas emisiones; ahora bien, lo que no puede es establecerse contradiciendo lo dispuesto en la Ley, que es lo que en suma alega la parte al indicar que se debe hacer a través de un plan de movilidad urbana sostenible. Y ello es en parte cierto en cuanto que el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y transición energética, establece la adopción de planes de movilidad urbana sostenible en el que se establezcan zonas de bajas emisiones. Por tanto, con carácter previo a la aprobación de la ordenanza, e inclusive a la aprobación del proyecto a que se refiere el artículo 2.1 del Real Decreto 1052/2022, es preciso (sic) de estas zonas de bajas emisiones estén contempladas en los planes de movilidad urbana sostenible, como se recoge en el núm. 2 de este art. 2. No es solamente necesario que exista un plan de movilidad urbana sostenible, sino que además es exigible que este plan contemple las zonas de bajas emisiones. Por ello, no basta con que un Plan de Movilidad Urbana Sostenible fuese aprobado por Acuerdo núm. 312 de la Junta de Gobierno Local celebrada el 03 de abril de 2014, y que, según se recoge en el mismo, dicho Plan persigue impulsar un conjunto de actuaciones para conseguir desplazamientos más sostenibles, que sean compatibles con el crecimiento económico, alcanzando con ello una mejor calidad de vida para los ciudadanos y futuras generaciones; sino que es preciso que dicho Plan recoja el establecimiento de zonas de bajas emisiones, como dispone el art.



14.3.a) de la Ley 7/2021; y lo cierto es que no se ha podido encontrar en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Segovia (no aportado en el expediente administrativo, ni después en el procedimiento judicial) el establecimiento de zonas de bajas emisiones.

Por tanto, nos encontramos con que falta el presupuesto legal que habilite al Ayuntamiento para aprobar una ordenanza que determine y gestione las zonas de bajas emisiones, puesto que no se recoge en el Plan de Movilidad el establecimiento de estas zonas de bajas emisiones, tal y como exige la Ley 7/2021.

Esto lleva como consecuencia la nulidad de la Ordenanza al carecer de título habilitante. Este mismo criterio también es seguido por la sentencia 118/2025, de 21 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sec. 1, dictada en recurso 379/2024.

Y por ello concluíamos tras recoger el contenido de la sentencia del TSJ de Extremadura, la nulidad de la Ordenanza impugnada al no existir el Plan de Movilidad con carácter previo que estableciera la delimitación y justificación de esta ZBE, por lo que exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica y unidad de doctrina obligan a esta Sala a resolver de la misma forma en que se ha realizado para el caso analizado en el recurso 72/2024”.

Posición que este mismo tribunal, como el mismo indica, ya había mantenido en la precedente Sentencia nº 99/2025, de 16 de mayo de 2025, al resolver el recurso formulado contra la Ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones en Segovia.

Del análisis de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Salamanca resulta que no consta la existencia de un PMUS previamente aprobado que contemple las zonas de bajas emisiones. El Ayuntamiento indica con la remisión del expediente administrativo indica que se remite el “*expediente completo*”, detallando el procedimiento de elaboración de la Ordenanza Municipal, pero no aporta el PMUS ni se acredita su existencia.

En cambio el Ayuntamiento reconoce en su informe de contestación que, para la redacción de la Ordenanza, tomó “*como referencia la Ordenanza tipo propuesta por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*”. Sin embargo, la utilización de una ordenanza tipo, sin perjuicio de su posible calidad técnica, que no se discute, no debe suplir la ausencia del instrumento previo de planificación que la norma estatal exige.

Asimismo, tampoco consta que durante el procedimiento de “*Consulta pública para recabar la opinión de la ciudadanía sobre la futura Ordenanza reguladora de la zona de bajas emisiones de la ciudad de Salamanca*” se sometiera a la consideración de



los posibles interesados el proyecto técnico de delimitación y diseño de la zona de bajas emisiones. El Real Decreto 1052/2022 establece en sus artículos 4 a 10 una serie de requisitos técnicos específicos que debe cumplir el proyecto de ZBE en materia de delimitación, diseño, restricciones, calidad del aire, cambio climático y ruido. Estos requisitos materializan la necesidad de que exista un estudio técnico previo que justifique la delimitación espacial concreta de la zona restringida y las medidas de restricción que se establecen. La ausencia de este proyecto técnico en el procedimiento de información pública puede haber impedido a los interesados conocer y pronunciarse sobre los fundamentos técnicos de las restricciones proyectadas.

Abundando en el mismo sentido, tampoco existe constancia de que el propio texto de la ordenanza existiera en el momento en que se abrió el trámite consulta pública, lo que entraría en contradicción con lo que establece el artículo 133, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al disponer lo siguiente:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

El derecho de audiencia entendemos que exige cuando menos un borrador suficientemente elaborado del proyecto de ordenanza para que aquel sea efectivo y no solamente formal. Todo esto con independencia del trámite de información pública previsto en el procedimiento posterior de elaboración de la ordenanza.

En efecto, ambos trámites no son excluyentes, sino que responden a finalidades distintas. La audiencia previa del artículo 133 de la Ley 39/2015 debe realizarse antes de la aprobación inicial, y constituye un trámite del procedimiento administrativo general. Por su parte, la información pública del artículo 49 de la Ley 7/1985 se realiza después de



la aprobación inicial por el Pleno, y es un trámite específico del procedimiento de aprobación de ordenanzas locales.

En este sentido la TSJCL en la Sentencia 72/2024, de fecha 16 de mayo de 2025, manifiesta que:

“Es indudable que se vulnera la normativa, como hemos indicado, en cuanto que no consta la aprobación ni la publicación correcta del proyecto de la zona de bajas emisiones, que es un documento imprescindible dentro del trámite de redacción de la Ordenanza, no constando (sic) tanto tampoco que se haya realizado la consulta pública previa a la elaboración de la ordenanza poniendo a disposición el documento necesario, como es el proyecto. Por todo ello, procedería declarar la nulidad con retroacción de actuaciones para corregir estas deficiencias”.

El reclamante ponía de manifiesto que la Ordenanza tampoco especificaba adecuadamente la naturaleza y evaluación de la contaminación en el municipio de Salamanca, y que el apartado relativo al origen de la contaminación contenía información genérica sobre Castilla y León sin referencias específicas a la ciudad de Salamanca.

En su información, el Ayuntamiento reconoce que, siendo la Comunidad Autónoma la Administración responsable de la calidad del aire, los datos de los que se dispone son los facilitados por la Junta de Castilla y León, añadiendo que con la instalación de los nuevos sensores de calidad del aire por todo el municipio, en los siguientes ejercicios, podrá analizarse la evolución de la calidad del aire y que antes de la entrada en vigor de las restricciones en función del potencial contaminante de los vehículos se dispondrá de datos en todo el término municipal.

Con ello se evidencia que en el momento de aprobar la Ordenanza el Ayuntamiento no disponía de datos específicos sobre la calidad del aire en Salamanca que justificaran la necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas. Además, con ello se traslada la obtención de tales datos a un momento posterior a la aprobación de la Ordenanza, invirtiendo el orden lógico que debe presidir la actuación administrativa: primero se diagnostica el problema mediante datos objetivos y contrastados, y después se adoptan las medidas necesarias y proporcionadas para resolverlo.

En el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento sostiene que *“es evidente que la ampliación de espacios destinada a la circulación de peatones, junto con un control adecuado de vehículos al espacio peatonal, contribuirá a la mejora de la calidad del aire”*. Sin embargo, esta afirmación genérica es dudoso que pueda suplir la necesidad de contar con datos específicos sobre los niveles de contaminación en Salamanca, la identificación de las zonas más afectadas, la cuantificación de las emisiones atribuibles al tráfico rodado y la evaluación del impacto previsible de las medidas adoptadas.



La Ordenanza municipal contiene un análisis cuantificado de impacto económico presupuestario, pero no existe un análisis del impacto económico externo para los sectores económicos que puedan verse afectados por la disposición general, más allá de unas consideraciones sobre su positiva repercusión. Tampoco se ponderan escenarios menos restrictivos, ni se valoran los datos de los vehículos afectados, según los distintos sectores de la población.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece la obligación de crear zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50.000 habitantes, acoge expresamente el principio de transición justa como uno de los principios rectores de la transición hacia una economía descarbonizada. Principio que implica que las medidas adoptadas para la consecución de los objetivos climáticos y ambientales deben tener en cuenta sus consecuencias económicas y sociales, garantizando que la transición ecológica no produzca efectos desproporcionados sobre los colectivos más vulnerables o de menor capacidad económica.

La aplicación del principio de transición justa a las zonas de bajas emisiones exige que la Administración municipal valore específicamente el impacto económico de las restricciones sobre aquellos colectivos que, por su menor capacidad económica, presentan mayores dificultades para adaptarse a las nuevas exigencias, en particular mediante la renovación de sus vehículos. Asimismo, exige valorar el impacto sobre los sectores empresariales más vulnerables, como autónomos, microempresas y PYMES, que pueden ver afectada su actividad económica y su competitividad por las restricciones impuestas.

Las medidas restrictivas adoptadas con finalidad ambiental deben someterse a un juicio de proporcionalidad, que exige ponderar en cada caso si las medidas son necesarias y proporcionadas para alcanzar el objetivo perseguido, o si existen alternativas menos restrictivas que pudieran alcanzar el mismo resultado. Juicio de proporcionalidad que no puede realizarse de manera abstracta o genérica, sino que requiere un análisis específico y pormenorizado de las consecuencias económicas de las medidas adoptadas, que permita realizar una ponderación adecuada entre los beneficios ambientales esperados y los costes económicos y sociales que se imponen a los destinatarios de la norma.

La ausencia de este análisis específico limita o impide en el peor de los casos realizar el juicio de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia, con efectos importantes, como los acordado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre (recurso 570/2021), al anular diversos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, por considerar que existía una “*patente insuficiencia del informe de impacto económico*” de las medidas adoptadas.



La Sentencia considera que el informe de impacto económico debía haber tomado en consideración las consecuencias económicas de las medidas restrictivas, para poder efectuar *“una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes y de la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o que pudieran producir un efecto discriminatorio para los colectivos más vulnerables económicamente”*.

El Tribunal incide especialmente en el hecho de que las medidas restrictivas adoptadas afectan presumiblemente a las personas de menos capacidad económica, que se ven impedidas o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales, y destaca que no se hizo una valoración de este factor, que es tan relevante que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética consagra el *“principio de transición justa”*.

En esa misma línea, la sentencia alude a la afectación de las medidas a miles de vehículos profesionales, con repercusión directa en las condiciones de la competencia y del mercado, y considera de singular importancia que se hubiera tenido en cuenta la situación de los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, destacando que los informes previos a la aprobación de la Ordenanza tampoco hacen referencia alguna a esta cuestión.

Además de la insuficiencia del informe de impacto económico, la sentencia del TSJ de Madrid destaca que el informe de impacto ambiental, pese a ser *“amplio y motivado”*, adolecía de una deficiencia fundamental: *“no se baraja, ni se evalúa, ninguna medida alternativa o menos restrictiva, ni otro ámbito espacial de la ZBE que no sea el que se delimita”*. El Tribunal considera, pues, que la valoración de alternativas menos restrictivas constituye un elemento esencial del juicio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad exige, en efecto, que la Administración valore si existen alternativas menos restrictivas que pudieran alcanzar el mismo objetivo de mejora de la calidad del aire. Esta valoración debe realizarse de manera expresa y motivada en el expediente de elaboración de la norma.

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 por ese Ayuntamiento se valore la necesidad de proceder en un plazo razonable, que no debería dilatarse más cuatro meses desde la recepción de la presente resolución, a evaluar si la Ordenanza Municipal de creación y gestión de las Zonas de Bajas Emisiones del municipio de Salamanca, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia, nº 109, de 6 de junio de 2024, cumple las exigencias legales y las derivadas de la jurisprudencia puestas de manifiesto en el cuerpo de esta Resolución, no solo desde el punto de vista formal sino también material.



SEGUNDA: Como resultado de esa evaluación, en su caso, se proceda a suspender la aplicación de la citada Ordenanza y a subsanar los vicios procedimentales y sustanciales que, en la línea de lo razonado *ut supra*, se adviertan.

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).