

28 DIC 2022

I.C. de Zaragoza, a 28 DIC 2022
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y MOVILIDAD
OFICINA JURÍDICA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y MOVILIDAD

Expte.: 102603/22

AL GOBIERNO DE ZARAGOZA:

En relación con el asunto objeto del expediente, la oficina entiende que procede proponer al Gobierno de Zaragoza la adopción del siguiente acuerdo:

1. El Servicio de Movilidad Urbana emite informe de fecha 7 de diciembre de 2022, obrante en el expediente y a cuyo íntegro contenido cabe remitirse, en el que manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

Pone de relieve la trascendencia de la preservación de la atmósfera contra la contaminación y de la acción contra el cambio climático, así como el peso relativo que en la emisión de contaminantes tiene el tráfico de vehículos y el transporte; y por todo ello la importancia cuantitativa de los objetivos de «descarbonización» del transporte y la movilidad, y específicamente de la parte que de tal «descarbonización» corresponde al cambio modal.

El tráfico rodado es fuente además de contaminación acústica. Por tanto, resulta importante abordar de manera coherente y coordinada ambos problemas, buscando mayores beneficios ambientales y eficacia en las medidas que se adopten.

Señala así mismo que:

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, 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. El establecimiento de estas ZBE es pues una obligación legal que posibilita la aplicación de medidas incluidas en el PNIEC y el PNCCA, y de los compromisos adquiridos mediante la Declaración de Emergencia Climática.

28 DIC 2022
28 DIC 2022

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, prevé el establecimiento de zonas de bajas emisiones con el fin de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Para la consecución de dichas mejoras en la calidad del aire y la mitigación del cambio climático, es necesario, en consonancia con lo dispuesto en el preámbulo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, fijar objetivos concretos y cuantificables, que puedan ser convenientemente monitorizados y evaluados.

El establecimiento de estas ZBE, en las que se prevé la limitación del acceso, la circulación y el estacionamiento a los vehículos más contaminantes, contribuirá al cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del aire y cambio climático, además de favorecer la mejora de la calidad acústica.

Si bien, como se ha mencionado, la Ley 7/2021 establece la obligación de disponer, al menos, de una ZBE antes de 2023,

también es cierto que el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico lleva meses desarrollando el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las Zonas de Bajas Emisiones. Este proyecto, ha generado cierta inseguridad técnica a la hora de desarrollar la normativa local en relación con las Zonas de Bajas Emisiones. Se ha mantenido en el aire en todo momento la duda de si era preferible una Ordenanza propia para las ZBE o si era mejor una conjunta de toda la movilidad urbana, así como el contenido de la misma. Si bien, el propio Ministerio estableció las directrices para definir la ZBE, de la lectura del Proyecto de Real Decreto y del conjunto de alegaciones se puede deducir que es prematuro establecer los criterios de una Ordenanza municipal para la implantación de la ZBE sin riesgo a tener que revisarla a corto plazo.

Por su parte la Federación Española de Municipios y Provincias, a día de hoy se encuentra elaborando una Ordenanza tipo de ZBE que aún no ha finalizado por las mismas razones ya expuestas y que no son otras que la incertidumbre e inseguridad técnica generada por la previsible e inminente aprobación del Real Decreto por el que se regulan las Zonas de Bajas Emisiones.

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Zaragoza al igual que otro gran número de municipios de España se encuentra ante el dilema de cumplir la Ley 7/2021 que establece que en 2023 se debe disponer de una ZBE y por otro lado el no poder disponer de las herramientas jurídicas y técnicas para que dicho cumplimiento sea efectivo de forma completa.

28 DIC 2022

28 DIC. 2022

C. de Zaragoza, a
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

En definitiva, manifiesta que:

Para dar cumplimiento al futuro Real Decreto de regulación de las Zonas de Bajas Emisiones, actualmente en fase de proyecto y que se prevé que sea aprobado antes de fin de año, se han iniciado los pasos para disponer de una ZBE efectiva. Los trabajos iniciados son:

- Redacción del un proyecto de Zona de Bajas Emisiones cumpliendo lo que establezca dicho Real Decreto en el que se defina el ámbito, evolución, indicadores ambientales, etc.

- Redacción de la Ordenanza de Movilidad Urbana Sostenible que incluye un capítulo para las Zonas de Bajas Emisiones. Alternativamente, dicho capítulo podrá ser una ordenanza que regule las Zonas de Bajas Emisiones por separado del resto de la Ordenanza de Movilidad

- Se han redactado los pliegos para contratar un sistema de vigilancia y control de acceso a la Zona de Bajas Emisiones.

Los procesos de redacción del proyecto de ZBE y de la Ordenanza no se han finalizado por la necesidad de poder recoger lo que establezca el Real Decreto de ZBE. Además, será necesario el correspondiente proceso de participación ciudadana e información pública en ambos casos.

Como se puede entender a día de hoy no es posible disponer del conjunto de herramientas jurídicas y técnicas que permitan establecer de forma definitiva una Zona de Bajas Emisiones, no obstante si que se dispone de soporte jurídico y de conocimiento técnico para establecer una ZBE de carácter provisional y sólo hasta que se resuelvan las incógnitas del RD de ZBE y se disponga de las herramientas jurídicas y técnicas.

Y por todo lo expuesto, formula la siguiente propuesta:

*Por todo lo anterior y con el motivo de dar cumplimiento a la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética y en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, se propone la definición provisional de una Zona de Bajas Emisiones en la ciudad de Zaragoza. Dicha definición provisional **se establecerá mediante señalización vertical y horizontal.***

La Zona de Bajas Emisiones propuesta tendrá carácter provisional. La provisionalidad deberá ser durante el tiempo mínimo imprescindible para dar cumplimiento a lo que establezca el futuro Real Decreto que regule las Zonas de Bajas Emisiones. Para su ejecución y vigilancia se deberán cumplir los siguientes criterios:

28 DIC 2022

I.C. de Zaragoza, a 28 DIC. 2022
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno
Fdo.: Fernando Benedito Armengol

La señalización deberá ser realizada por el Servicio de Movilidad Urbana conforme a la señalización establecida en la Instrucción MOV 3/21 de la Dirección General de Tráfico.

- En la ZBE sólo podrán circular y estacionar los vehículos autorizados por la señal en base los criterios establecidos a la correspondiente resolución del Gobierno de la Ciudad o de quien ostente las competencias de regulación del tráfico. Los vehículos que circulen por la ZBE deberán llevar el etiquetado ambiental, B, C, ECO y CERO conforme a lo establecido por la DGT.

- En el decreto se deberá establecer el ámbito y las excepciones a las limitaciones de acceso y estacionamiento de la ZBE.

- Se establece un año de transitoriedad para la adaptación de la ciudadanía a la ZBE, en el que no se propone sancionar, pero sí advertir a aquellos conductores que incumplan la señalización.

- Como gran parte de la Zona de Bajas Emisiones incluye calles y zonas que actualmente ya restringidas al tráfico, en los accesos a estas se considera necesario unificar los criterios de accesos. Por lo tanto habrá dos tipos de señales en los accesos a la ZBE: Una que permitirá el acceso a los vehículos enumerados en el Anexo II de este informe y otra, para las zonas actualmente restringidas, que solo permitirá el acceso a carga y descarga con vehículos de MMA menor a 3,5 toneladas y por un tiempo máximo de 15 minutos, taxis, bicicletas, VMP, residentes y acceso a badenes.

- Será necesaria la vigilancia y el control del acceso, la circulación y el estacionamiento de la ZBE, con el fin de informar durante el año de transitoriedad y de sancionar a partir de dicha fecha.

Acompaña como anexos I y II el ámbito propuesto como Zona de Bajas Emisiones **provisional** y una propuesta de los vehículos autorizados y la excepciones a las restricciones de acceso a la ZBE.

2. El art. 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (TRLTSV, en adelante), establece:

Artículo 7. Competencias de los municipios.

Corresponde a los municipios:

a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

28 DIC 2022

C. de Zaragoza, a 28 DIC. 2022
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedito Armengol

b) *La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.*

c) *La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no dispongan de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida, hasta que se logre la identificación de su conductor.*

La retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo. Las bicicletas sólo podrán ser retiradas y llevadas al correspondiente depósito si están abandonadas o si, estando amarradas, dificultan la circulación de vehículos o personas o dañan el mobiliario urbano.

Igualmente, la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los términos que reglamentariamente se determine.

d) *La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.*

e) *La realización de las pruebas a que alude el artículo 5.o) en las vías urbanas, en los términos que reglamentariamente se determine.*

f) *El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.*

g) *La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.*

El precepto transcrito no deja de presentar dudas interpretativas, en primer lugar por lo que se refiere al ámbito y alcance de los supuestos regulados en las dos primeras letras.

Ciertamente existen determinados pronunciamientos jurisdiccionales en el sentido de que toda regulación de usos de las vías públicas debe efectuarse mediante disposición de carácter general, es decir, ordenanza, tal y como se señala en el apartado b), de modo que la mención que también hace el apartado a) a la *regulación* ha de entenderse referida a la mera ejecución de esas disposiciones reglamentarias por parte de los agentes a la hora de encauzar el tráfico.

28 DIC 2022

C. de Zaragoza, a 28 DIC, 2022
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedito Armengol

En tal sentido caber señalar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 31 de mayo de 2022, o la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de abril de 2014, que viene a enfatizar que

Esto es, se establece como competencia de los Municipios, entre otras, la "ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad", así como la "regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas". En definitiva, se concibe la ordenación del tráfico en las vías urbanas de titularidad municipal como genuina potestad de la Autoridad municipal, que debe ejercerse mediante la aprobación de la correspondiente Ordenanza. O dicho de otro modo: la Ley efectúa una reserva en favor de la Ordenanza para la regulación de los usos de las vías públicas.

Ahora bien, no cabe tampoco obviar que el citado art. 7 TRLTSV contiene otra atribución competencial a favor de las entidades locales, en la letra g):

Artículo 7. Competencias de los municipios.

Corresponde a los municipios:

g) La restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

Cabe observar que la posición sistemática de este apartado, se encuentra detrás de otros que de forma inequívoca se refieren a competencias propiamente ejecutivas, de carácter incluso meramente material (inmovilización y retirada de vehículos, realización de pruebas, cierre de vías públicas), o bien de carácter administrativo (otorgamiento de autorizaciones para pruebas deportivas).

Desde este punto de vista de la exégesis sistemática del texto, no se alcanza a comprender por qué, si la norma pretende que esa restricción de la circulación se haga mediante ordenanza, no la ha agrupado o aproximado al apartado b).

Más aún, dado que en último término el establecimiento de esa restricción a la circulación no deja de ser una regulación de los usos de las vías públicas, quedaría englobada en el supuesto regulado en el apartado b). Por lo tanto, el hecho de que la norma lo prevea de forma expresa y específica como un caso particular sólo puede explicarse si el régimen jurídico es distinto. Dicho de otra forma, sólo tiene sentido contemplar específicamente la competencia para restringir la circulación a determinados vehículos por motivos ambientales si su régimen jurídico es distinto del de la genérica regulación de los usos de la vía pública, y debe recordarse que sólo en relación con ésta se exige la aprobación de ordenanza municipal.

28 DIC 2022
28 DIC. 2022

i.C. de Zaragoza, a.....
El titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Esta consideración abona sin duda la interpretación en el sentido de que la restricción a la circulación a determinados vehículos por motivos ambientales es una medida que no requiere ser establecida mediante ordenanza.

Conclusión que se refuerza si se tiene en cuenta que responde expresamente a una finalidad medioambiental, lo que introduce consideraciones ajenas al propio sector normativo del tráfico y obliga a poner en relación con la normativa sectorial ambiental, y en concreto con la Ley 7/2021, que, como se ha dicho, exige con premura que los municipios que por sus dimensiones tienen mayor impacto en la contaminación, dispongan de ZBE antes de 1 de enero de 2023.

Este precepto indica de forma obvia la existencia de un interés general relevante en la implantación de esta medida, e ilumina desde otro ángulo la previsión del art. 7 g) TRLTSV.

Por último, se ha de recordar así mismo que la medida que ahora se plantea se concibe a título provisional, como fórmula para poder dar cumplimiento al imperativo legal, y únicamente a causa de la incertidumbre provocada por la falta de norma reglamentaria estatal.

En este sentido, carece también de la vocación de permanencia que caracteriza a las disposiciones normativas. En todo caso, y a fin de garantizar plenamente la seguridad jurídica, la regulación definitiva deberá efectuarse mediante ordenanza, una vez el marco normativo estatal quede suficientemente definido.

A la vista de lo expuesto, **se acuerda:**

PRIMERO: Establecer una Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de carácter provisional en los siguientes términos:

1. Su ámbito territorial será el establecido en el Anexo I.
2. La señalización deberá ser realizada por el Servicio de Movilidad Urbana conforme a la señalización establecida en la Instrucción MOV 3/21 de la Dirección General de Tráfico.
3. En la ZBE sólo podrán circular y estacionar los vehículos que se establecen en el Anexo II, y únicamente cuando sea imprescindible circular por la ZBE para llegar al destino; dichos vehículos quedarán autorizados por la señalización correspondiente. Aquellos vehículos autorizados en los términos expuestos, pero que requieran alguna autorización específica conforme a lo

28 DIC 2022

I.C. de Zaragoza, a 28 DIC 2022
El titular del Órgano de Gobierno

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

establecido en la Ordenanza General de Tráfico deberán solicitarla previamente antes del acceso a la ZBE.

4. Los vehículos que circulen por la ZBE deberán llevar el etiquetado ambiental, B, C, ECO y CERO conforme a lo establecido por la DGT.

5. Como gran parte de la Zona de Bajas Emisiones incluye calles y zonas que actualmente ya están restringidas al tráfico, en los accesos a estas resulta necesario unificar los criterios de acceso. Por lo tanto habrá dos tipos de señales en los accesos a la ZBE: Una que permitirá el acceso a los vehículos enumerados en el Anexo II de este acuerdo y otra, para las zonas actualmente restringidas, que solo permitirá el acceso a carga y descarga con vehículos de MMA menor a 3,5 toneladas y por un tiempo máximo de 15 minutos, taxis, bicicletas, VMP, residentes y acceso a badenes.

6. A fin de facilitar la adaptación de la ciudadanía a la ZBE, se establece un periodo transitorio en el que los incumplimientos que se observen serán objeto de advertencia. Dicho periodo se extenderá hasta la entrada en vigor de la futura ordenanza.

7. Será necesaria la vigilancia y el control del acceso, la circulación y el estacionamiento de la ZBE, con el fin de advertir durante el periodo de transitoriedad y de denunciar en su caso a partir de dicha fecha los incumplimientos detectados.

SEGUNDO El presente acuerdo se adopta con carácter provisional.

Una vez se haya aprobado la norma reglamentaria estatal reguladora de las ZBE, se iniciará la elaboración y tramitación de la Ordenanza municipal correspondiente, que podrá ser una norma independiente o integrarse en la Ordenanza de Movilidad Sostenible.

La entrada en vigor de dicha Ordenanza dejará sin efecto el presente acuerdo.

V. l., no obstante, acordará lo que estime más oportuno.

I. C. de Zaragoza, 21 de diciembre de 2022.

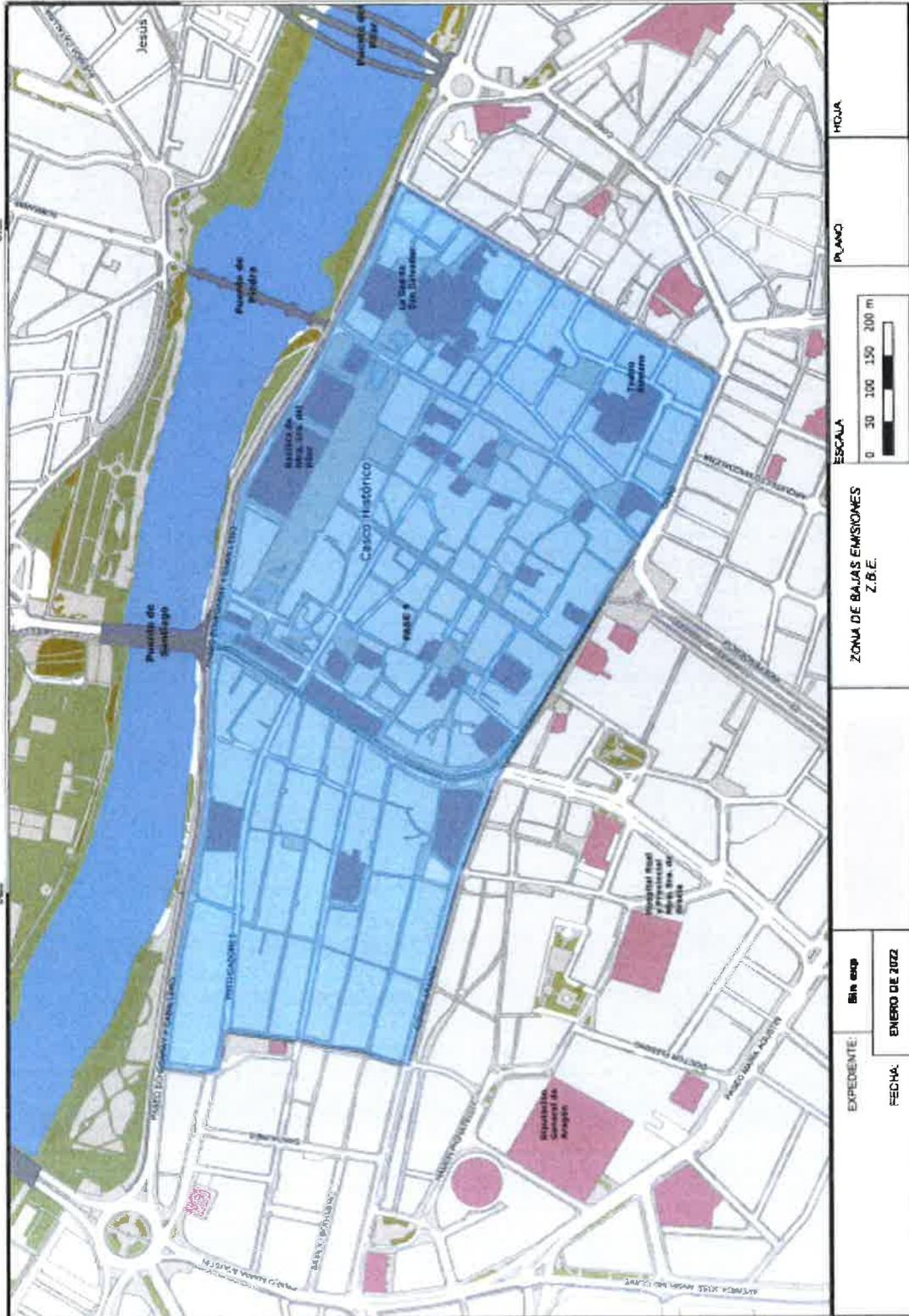
Conforme
EL COORDINADOR GENERAL acctal
por suplencia según decreto de Alcaldía de 25-11-2022

Eduardo Bermudo Fustero

EL JEFE DE LA OFICINA

Eduardo Bermudo Fustero

ANEXO I. ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA ZBE PROVISIONAL



EXPEDIENTE:	Bla esp	FECHA:	ENERO DE 2022
ZONA DE BAJAS EMISIONES Z.B.E.		ESCALA	0 30 100 150 200 m
		PLANO	
		HOJA	

ANEXO II. PROPUESTA DE VEHÍCULOS AUTORIZADOS A ACCEDER A LA ZBE

- Vehículos con etiqueta ambiental B, C, ECO y CERO
- Ciclomotores, Bicicletas y VMP
- Vehículos asociados a residentes, propietarios o arrendatarios de viviendas en la zona de bajas emisiones.
- Vehículos asociados a propietarios o a arrendatarios de plaza de garaje situadas en la zona de bajas emisiones.
- Vehículos asociados a propietarios o arrendatarios de locales comerciales en la zona de bajas emisiones.
- Vehículos que desempeñen actividades de distribución de mercancías dentro de la zona de bajas emisiones.
- Vehículos asociados a empresas de reparto y entrega a domicilio de compra de productos perecederos de supermercado (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos asociados a conductores que trasladen habitualmente a personas que por razones de salud y/o movilidad justificadas, necesiten acceder exclusivamente para dejarlas o recogerlas.
- Vehículos conducidos o que porten habitualmente a titulares de la tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida, expedida por la administración competente, exclusivamente para dejarlos o recogerlos.
- Los vehículos que presten servicios de urgencia, los correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Servicios de Extinción de Incendios, Protección Civil y asistencia sanitaria.
- Vehículos que por sus características accedan a los siguientes inmuebles: edificios oficiales que dispongan de zona de estacionamiento, hoteles, hostales, hospitales y aparcamientos privados o públicos en régimen de rotación y demás accesos de la misma naturaleza.
- Accesos de vehículos de Servicios Públicos municipales, tales como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Extinción de Incendios, Protección Civil, limpieza e higiene urbana, alumbrado, grúas municipales u otros servicios municipales.
- Los vehículos con licencia municipal de auto-taxi y los vehículos de alquiler con conductor (VTC).
- Los vehículos de medios de comunicación.
- Vehículos de montajes, escenarios, carpas, exposiciones y similares.
- Vehículos de mudanzas.
- Vehículos para obras y trabajos diversos (mantenimiento, pintura, etc).
- Vehículos asociados a museos y teatros (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).

- Vehículos de servicios varios como desatascos, funerarias, Correos entre otros (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos de seguridad privada (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos Oficiales pertenecientes a las Administraciones Públicas, en misión profesional o acto de representación (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos para prestación de servicios de catering o similares (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos nupciales.
- Vehículos asociados a Cofradías o relacionados con sus actividades y referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona.
- Vehículos de sustitución asociados a los supuestos residentes.
- Vehículos destinados a realizar actividades de reciclado (referidos a la necesidad de realizar trabajos, tareas o actividades en la zona).
- Vehículos de transporte público.
- Vehículos autorizados por el Ayuntamiento por sus dimensiones o MMA.