



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

INFORME JURÍDIC

Referència: 2019-1504

Assumpte: Proposta d'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire (*Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions*)

Sol·licitant: Gerència Adjunta de Medi Ambient i Serveis Urbans. Ecologia Urbana

Lletrada consistorial: Anna Aguilar Camprubí

I- OBJECTE

Aquest informe té per objecte la proposta d'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire (en endavant Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions), en la versió remesa per la Gerència adjunta de medi ambient i serveis urbans a la Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic en data 04-09-2019.

II- CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Normativa aplicable

La proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions té per objecte la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat amb l'objectiu de reduir les emissions a l'atmosfera procedents del trànsit rodat i millorar la qualitat de l'aire i la salut pública.

El marc normatiu en què s'insereix la proposta, i que, com es veurà en els apartats següents, li dona cobertura jurídica, està constituït fonamentalment per la normativa vigent en les matèria de medi ambient, trànsit i salut pública, tant de la Unió Europea, com estatal, com autonòmica.

1.1. Normativa europea

A nivell europeu, tot i que la normativa europea sobre medi ambient és abundant i força dispersa, cal destacar, a efectes d'aquest informe, la Directiva 2008/50/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, relativa a la qualitat de l'aire ambient i a una atmosfera més neta a Europa, que té per objecte protegir la salut humana i el medi ambient en general, i que, partint de la necessitat de combatre les emissions de contaminants en la font i d'aplicar mesures de reducció d'emissions més



eficaces a nivell local, nacional i comunitari, considera prioritari intentar evitar, prevenir o/i reduir les emissions de contaminants de l'atmosfera nocius i fixar els objectius oportuns aplicables a l'aire ambient, tenint en compte les normes, les directrius i els programes corresponents de l'Organització Mundial de la Salut (OMS).

També cal fer menció a la Directiva 2004/107/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de desembre de 2004, relativa a l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics en l'aire ambient, que estableix uns valors objectius de concentració d'aquests a fi d'evitar, prevenir o reduir els seus efectes perjudicials en la salut humana i en el medi ambient en el seu conjunt per garantir el manteniment de la qualitat de l'aire.

1.2. Constitució espanyola i normativa sectorial estatal

La Constitució espanyola, en els seus articles 43 i 45 CE reconeix el dret a la protecció de la salut, estableix l'obligació dels poders públics de tutelar la salut pública a través de l'adopció de mesures preventives i dels serveis necessaris i proclama el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo, i l'obligació dels poders públics de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, preveient-se, en els termes que fixi la llei, sancions penals o, si escau, administratives, així com l'obligació de reparar el dany causat.

Pel que fa a la legislació sectorial estatal, en algun dels seus aspectes, la proposta d'Ordenança ha de tenir en compte el règim jurídic establert per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per al qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, incorporà al dret espanyol les Directives 2003/4/CE i 2003/35/CE, la qual, com el indica el seu títol, regula els drets a accedir a la informació ambiental que obri en poder de les autoritats públiques o en el d'altres subjectes que la posseeixin en nom seu; a participar en els procediments per a la presa de decisions sobre assumptes que incideixin directament o indirectament en el medi ambient i l'elaboració o aprovació de la qual correspongui a les administracions públiques; i a instar la revisió administrativa i judicial del actes i omissions imputables a qualsevol de les autoritats públiques que suposin vulneracions de la normativa mediambiental.

La proposta d'Ordenança que s'informa també s'embrancha directament en la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, que té per objecte establir les bases en matèria de prevenció, vigilància i reducció de la contaminació atmosfèrica, a fi d'evitar i quan no sigui possible, reduir els danys que d'aquesta puguin derivar-se per a les persones, el medi ambient i els altres béns de



**Ajuntament
de Barcelona**

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

qualsevol naturalesa. A l'article 5 d'aquesta Llei s'estableix que correspon a les entitats locals exercir aquelles competències en matèria de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera que tinguin atribuïdes en l'àmbit de la seva legislació específica, així com aquelles altres que els siguin atribuïdes en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i de la legislació de les Comunitats Autònomes en aquesta matèria, i que aquestes entitats locals hauran d'adaptar les ordenances existents a les previsions de la Llei i de les seves normes de desenvolupament.

El Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, que desenvolupa la Llei 34/2007, i, entre d'altres coses, defineix i estableix objectius de qualitat de l'aire i regula l'avaluació, el manteniment i la millora de la qualitat de l'aire en relació a determinades substàncies nocives, amb la finalitat d'evitar, prevenir i reduir els efectes nocius sobre la salut humana, el medi ambient en el seu conjunt i altres béns de qualsevol naturalesa.

És igualment aplicable i s'ha de tenir en compte la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública, de caràcter bàsic, que té per objecte establir les bases perquè la població assoleixi i mantingui el major nivell de salut possible a través de les polítiques, programes, serveis i, en general, actuacions de tota índole desenvolupades pels poders públics, empreses i organitzacions ciutadanes amb la finalitat d'actuar sobre els processos i factors que més influeixen en la salut, i així prevenir la malaltia i protegir i promoure la salut de les persones, tant en l'esfera individual com en la col·lectiva. L'article 19 d'aquesta Llei estableix que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de dirigir les accions i les polítiques preventives sobre els determinants de la salut, entenent-se per aquests els factors socials, econòmics, laborals, culturals, alimentaris, biològics i ambientals que influeixen en la salut de les persones. I, pel que fa concretament a la salut ambiental, el capítol VI del Títol II, destinat específicament a la protecció de la salut de la població, estableix l'obligació de les administracions, en l'àmbit de llurs competències, de protegir la salut de la població mitjançant activitats i serveis que actuïn sobre els riscos presents, entre d'altres, en el medi, havent de desenvolupar a aquests efectes els serveis i activitats que permetin la gestió dels riscos per a la salut que puguin afectar la població.

Finalment, atès que l'objecte de la proposta que s'informa és la restricció del trànsit rodat per motius mediambientals, és imprescindible tenir en compte l'establert en el Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel que s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, el qual, com es veurà més endavant, entre d'altres coses, permet específicament, que l'autoritat competent ordeni la prohibició total o parcial d'accés a les vies, tant amb caràcter general com per a determinats vehicles o el tancament de determinades vies per motius mediambientals.



1.3. Estatut d'Autonomia de Catalunya i legislació sectorial de la Generalitat de Catalunya

L'art. 27 de l'Estatut d'Autonomia (EAC) estableix que totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. També tenen dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d'igualtat, i el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament. Així mateix, aquest mateix article estableix el dret de totes les persones a la protecció davant les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis, i el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixen a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures. I, finalment, garanteix el dret de totes les persones a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics.

Per la seva banda, l'art. 46 EAC estableix a que els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional. Obliga a que les polítiques mediambientals es dirigeixin especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació, la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, l'articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, entre d'altres objectius. Pel que aquí interessa, també és important subratllar que aquest article estableix que els poders públics han de facilitar als ciutadans la informació mediambiental.

Pel que fa a la normativa sectorial catalana, cal tenir en compte en primer lloc la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, que té per objecte establir i regular els instruments i el procediment que es consideren necessaris per a una actuació efectiva de les Administracions públiques de Catalunya en el camp de la prevenció, la vigilància i la correcció de la contaminació atmosfèrica i que atribueix als ens locals competències pròpies en la matèria (art. 11). Com a possibles mesures es preveu aquelles que siguin necessàries per a disminuir dins el perímetre afectat els efectes contaminants produïts pel trànsit urbà i l'interurbà (art. 10.5 d). Aquesta Llei 22/1983 va ser desplegada pel Decret 322/1987, de 23 de setembre, que va establir les determinacions per a la formulació dels Mapes de vulnerabilitat i capacitat del territori, i la seva incidència sobre els instruments d'ordenació, en les declaracions de les diferents zones i en els Plans de mesures i d'actuació, les actuacions en zones classificades, delimitant-hi la participació de l'Administració de la Generalitat i les Corporacions locals, el règim d'implantació i d'incorporació de centres en la xarxa de



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

vigilància i previsió de la contaminació atmosfèrica, i el règim especial aplicable a les activitats industrials potencialment contaminadores de l'atmosfera.

El Decret 226/2006, de 23 de maig, va declarar zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric diversos municipis de les comarques del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental i el Baix Llobregat per al contaminant diòxid de nitrogen i per a les partícules, en concret per les que estan en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres (prorrogat pel Decret 203/2009, de 22 de desembre. Aquest decret ha estat derogat per l'actualment vigent pel Decret 152/2007, de 10 de juliol, d'aprovació Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire a les zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric. L'objecte del pla d'actuació és establir les mesures necessàries per prevenir i reduir l'emissió de diòxid de nitrogen i partícules en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres a les zones de protecció especial delimitades mitjançant el Decret 226/2006, de 23 de maig, a fi de millorar la qualitat de l'aire i complir els límits fixats al Reial decret 1073/2002, de 18 d'octubre, definits per preservar i/o reduir els efectes nocius sobre la salut humana i el medi ambient en el seu conjunt. Concretament, en la disposició final segona d'aquest decret s'estableix que els ajuntaments han d'adoptar mesures per disminuir els efectes contaminants produïts pel trànsit urbà.

La Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública de Catalunya, forma part també del marc normatiu de la proposta d'Ordenança que s'informa, perquè té per objecte l'ordenació de les actuacions, les prestacions i els serveis en matèria de salut per a garantir la vigilància de la salut pública, la promoció de la salut individual i col·lectiva, la prevenció de la malaltia i la protecció de la salut i perquè defineix, entre les prestacions en matèria de salut pública, la promoció i la protecció de la salut i la prevenció dels factors de risc derivats de l'aire i l'aigua i dels aspectes ambientals que puguin repercutir en la salut de les persones (art. 7. 3 e).

1.4. Règim especial de Barcelona

També en el règim especial de Barcelona es contenen disposicions específiques en matèries de medi ambient, de salut pública i de trànsit i circulació de vehicles que conformen en marc normatiu en el qual s'insereix la nova Ordenança, en el cas que la proposta que s'informa sigui finalment aprovada, ja sigui en el seu tram autonòmic, a través de la Carta municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, ja sigui en el seu tram estatal, recollit en la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual s'estableix règim especial de Barcelona.

- a) A Carta municipal de Barcelona (CmB), ja des del seu mateix preàmbul es diu que aquesta vol tenir "el medi ambient com a prioritat per a l'acció del govern municipal", proclamació que després es concreta en el seu articulat (art. 103,



primer, lletra a). A l'articulat, l'art. 42 CmB estableix que tots els ciutadans tenen dret a ésser informats de les dades que l'Ajuntament posseeix sobre les condicions ambientals en el terme municipal, especialment sobre les relatives als nivells de contaminació de l'aire, del sòl i de l'aigua, i sobre la contaminació de caràcter acústic, i que el marc de la Carta dels drets mediambientals i de la legislació general sobre medi ambient, l'Ajuntament ha de desenvolupar la seva política mediambiental i exercir totes les seves competències atenent la seva incidència en la qualitat del medi ambient. També disposa que l'Ajuntament ha de fomentar l'ús de vehicles no contaminants davant dels que puguin produir algun tipus de contaminació. Les mesures concretes d'aplicació d'aquesta norma s'han d'establir en les ordenances municipals.

- b) A la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual s'estableix el règim especial del municipi de Barcelona es dona una importància cabdal a les competències en matèria de mobilitat. En la seva exposició de motius ja es dediquen uns paràgrafs als problemes que causa el trànsit de Barcelona, provocats pels efectes de la centralitat de la ciutat, especialment respecte als municipis de l'àrea metropolitana, que, atenent la gran densitat de població existent a l'àrea esmentada, té com a conseqüència directa l'entrada i sortida constant d'una gran quantitat de vehicles provinents d'altres municipis.

Prova de la importància que la Llei 1/2006 dedica a la mobilitat és el fet que hi dedica tot el seu capítol V del títol II (arts. 17 a 29). Entre d'altres moltes previsions, i per allò que aquí interessa, s'atorga una àmplia potestat normativa de l'Ajuntament de Barcelona per regular els diferents usos de les vies urbanes i de qualsevol espai obert a la lliure circulació i per establir les modalitats i procediments per a l'ordenació, vigilància, control del trànsit, amb la finalitat d'harmonitzar els diferents usos, i fer-los compatibles, entre d'altres, amb la protecció del medi ambient; es preveu que les ordenances puguin establir límits a partir dels quals es considera prohibida l'emissió de gasos i altres contaminants, així com determinar els procediments i mecanismes precisos per controlar i sancionar, si s'escau, els titulars i usuaris dels vehicles de motor i ciclomotors quan, entre d'altres coses, emetin fums o gasos contaminants; i s'autoritza a l'Ajuntament a establir limitacions i restriccions temporals o permanents a la circulació de determinats vehicles, així com el tancament a la circulació de vies urbanes quan sigui necessari per preservar, entre d'altres, el medi ambient, en els supòsits i la forma que s'estableixin per ordenança municipal.



2. Competència de l'Ajuntament per a l'aprovació d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions

L'emparament jurídic de què disposa l'Ajuntament per a restringir la circulació de determinats vehicles a la ciutat amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire es fonamenta en les competències que li atorguen diverses de les normes que s'han relacionat a l'apartat 1 anterior, en les matèries afectades: medi ambient, salut pública i trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial.

2.1. Medi ambient

La normativa vigent en matèria de medi ambient atorga competència a l'Ajuntament de Barcelona per adoptar les mesures que es contenen a la proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions.

L'article 84.2 EAC garanteix als governs locals de Catalunya competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, sobre la formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient (lletra j). D'altra banda, l'article 25.2 b) de la Llei 7/1085, de 3 d'abril, Reguladora de les bases de règim local (en endavant, LBRL) estableix que, en tot cas, els municipis han d'exercir com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, en matèria de medi ambient urbà, en particular, i entre d'altres, de protecció contra la contaminació atmosfèrica en les zones urbanes; i una previsió similar es recull a l'article 66.3 f) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC)

A més, la legislació sectorial atorga competències pròpies als municipis en aquesta matèria. L'article 16.4 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, estableix que les entitats locals, a fi d'assolir els objectius d'aquella Llei, poden adoptar les mesures de restricció total o parcial del tràfic, tot incloent restriccions als vehicles més contaminants, a certes matrícules, a certes hores o a certes zones, entre d'altres. I l'art. 3.3 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, citat, estableix que les entitats locals, entre d'altres actuacions, han d'adoptar, d'acord amb les lleis, les mesures necessàries per garantir que les concentracions dels contaminants regulats no superin els objectius de qualitat de l'aire i per a la reducció de les concentracions, així com les mesures d'urgència perquè les concentracions dels contaminants regulats es tornin a situar per sota dels llindars d'alerta. També la disposició final segona del Decret 152/2007, de 10 de juliol, d'aprovació Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire a les zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric estableix que els ajuntaments han d'adoptar mesures per disminuir els efectes contaminants produïts pel trànsit urbà.



Com s'ha vist més amunt, a més, que la Carta municipal de Barcelona, en el seu article art. 103, primer, proclama que l'adopció de mesures de prevenció, control i correcció de la contaminació atmosfèrica com a una àrea d'actuació pròpia de l'Ajuntament de Barcelona (lletra b), i que l'art. 42 faculta (o, millor, obliga) l'Ajuntament ha de desenvolupar la seva política mediambiental i exercir totes les seves competències atenent la seva incidència en la qualitat del medi ambient i que ha de de fomentar l'ús de vehicles no contaminants davant dels que puguin produir algun tipus de contaminació.

2.2. Salut pública

També des de la perspectiva de la matèria de salut pública es conclou fàcilment que l'Ajuntament disposa de competència per a adoptar les mesures de restricció del tràfic dels vehicles més contaminants contingudes en la proposta d'Ordenança que s'informa.

L'article 27.2 de la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública, disposa que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències han de protegir la salut de la població mitjançant activitats i serveis que actuïn sobre els riscos presents en el medi i en els aliments, a l'efecte de desplegar els serveis i les activitats que permetin la gestió dels riscos per a la salut que puguin afectar la població.

La Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, atorga competències als ajuntaments per prestar els serveis sanitaris necessaris per a donar compliment a les seves responsabilitats en relació amb l'obligat compliment de les normes i els plans sanitaris relatius al control sanitari del medi ambient, que inclou en primer terme la contaminació atmosfèrica (art. 68.1, lletra b).

Finalment, la Llei 18/2009, del 22 d'octubre, de salut pública, estableix que les administracions públiques competents en matèria de salut pública (entre les quals hi ha els Ajuntaments) han de proporcionar, entre d'altres prestacions, la de la promoció i protecció de la salut i la prevenció dels factors de risc derivats de l'aire i l'aigua i dels aspectes mediambientals que puguin repercutir en la salut de les persones (art. 6.3, lletra a). L'art. 52 d'aquesta Llei estableix que els Ajuntaments són competents per prestar, entre d'altres la gestió del servei mínim del risc per a la salut derivat de la contaminació del medi (art. 52).

2.3. Trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial

I, de la mateixa manera, cal concloure que l'Ajuntament també disposa de competència per adoptar la mesura restrictiva del trànsit dels vehicles més



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

contaminants per la zona de baixes emissions des de la perspectiva de la matèria de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial.

L'article 84.2 EAC preveu que els governs locals de Catalunya tenen competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, sobre la circulació i els serveis de mobilitat (lletra h). Igual com en el cas del medi ambient, per a tots els municipis, l'article 25.2 LBRL estableix que, en tot cas, aquests han d'exercir com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en matèria de tràfic, estacionament de vehicles i mobilitat (lletra g), i el mateix fa l'art. 66.3 (lletra b) TRLMRLC.

L'art. 7 del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel que s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, entre les competències que corresponen als municipis, la regulació, ordenació, gestió, vigilància i disciplina, per mitjà d'agents propis, del trànsit a les vies urbanes de la seva titularitat, així com la denúncia de les infraccions que es cometin a les vies esmentades i la sanció d'aquelles quan no estigui atribuïda expressament a una altra administració i la restricció de la circulació a determinats vehicles en vies urbanes per motius mediambientals.

I, finalment, com s'ha dit abans, en matèria de trànsit i circulació, el règim especial de Barcelona és especialment important. D'una banda, l'art 93 CmB reconeix com a competència pròpia l'ordenació del trànsit de persones i vehicles, i això inclou la vigilància i la sanció de les infraccions a totes les vies. I, d'una manera més concreta, i àmplia, la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual s'estableix el règim especial del municipi de Barcelona, atorgant-se a l'art. 18 una molt àmplia potestat normativa de l'Ajuntament per regular els diferents usos de les vies urbanes i de qualsevol espai obert a la lliure circulació i per establir les modalitats i procediments per a l'ordenació, vigilància, control del trànsit, amb la finalitat d'harmonitzar els diferents usos, i compatibilitzar-los, entre d'altres béns jurídics, amb la protecció del medi ambient, així com autoritzant-se, en el seu art. 19, a establir limitacions i restriccions temporals o permanents a la circulació de determinats vehicles quan sigui necessari per preservar, entre d'altres, el medi ambient, en els supòsits i la forma que s'estableixin per ordenança municipal. I això és justament l'objecte de la proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions.

Per tant, ateses les facultats, competències i funcions que la normativa vigent atribueix a l'Ajuntament en les matèries de medi ambient, salut pública, trànsit, circulació i seguretat vial, cal concloure que disposa de competència per aprovar les mesures contingudes a la proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions, objecte del present informe.



3. Adequació a l'ordenament jurídic de la proposta d'Ordenança

Una vegada acreditada la competència de l'Ajuntament per a aprovar una Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions, correspon ara analitzar si el seu contingut i les previsions concretes s'adequa a l'ordenament jurídic.

La proposta d'Ordenança consta de divuit articles, dividits en quatre capítols (disposicions generals, protecció de la qualitat de l'aire, mesures d'intervenció administrativa i règim sancionador) i d'una part final constituïda per una disposició transitòria, una disposició derogatòria, i dues disposicions finals. També consta de tres annexos, destinats a definir la Zona de Baixes Emissions de l'àmbit Rondes de Barcelona (annex 1), a establir el concepte de vehicles més contaminants (annex 2) i a establir el màxim anual d'autoritzacions diàries a la ZBE (annex 3).

3.1. Disposicions generals

L'objectiu de l'Ordenança és preservar i millorar la qualitat de l'aire i amb l'establiment de criteris de circulació en la Zona de Baixes Emissions (ZBE), per tal de reduir les emissions a l'atmosfera procedents del trànsit rodat i la contaminació ambiental i preservar i millorar la qualitat de l'aire i la salut pública, per apropar els nivells de contaminació de la ciutat als recomanats per l'Organització Mundial de la Salut i acomplir els valors límit de qualitat de l'aire legalment establerts.

Com s'ha apuntat abans, tant la legislació sectorial en matèria de medi ambient i de trànsit i circulació, com també el règim especial de Barcelona preveuen la possibilitat d'adoptar aquest tipus de mesures quan sigui necessari per a la protecció de la qualitat de l'aire i la protecció de la salut pública davant el risc de contaminació. Pel que fa als requisits per al seu establiment, es compleixen els previstos a l'art. 18 de la Llei 1/2006, de 13 de març, i l'art. 18 del Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre.

No hi ha, per tant, cap impediment jurídic per a l'adopció d'aquesta mesura.

3.2. Protecció de la qualitat de l'aire

També es consideren plenament adequades a dret les previsions que es recullen al capítol 2 de la proposta d'Ordenança sobre protecció de la qualitat de l'aire. En ell es proclama l'atmosfera com a un bé comú indispensable per a la vida, el dret de totes les persones a l'ús i gaudi d'una bona qualitat de l'aire, i el deure de col·laborar a conservar-la. També s'estableix el dret de les persones a la protecció de la salut davant de les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinin les lleis i el deure i la potestat de l'administració municipal de restablir i preservar la bona qualitat de l'aire segons els paràmetres establerts a la legislació vigent, així com preservar la salut del conjunt de la població i la coresponsabilitat de l'Ajuntament i de la ciutadania per a la seva conservació i millora.



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

Finalment, s'institucionalitza la participació de l'Ajuntament, a través de l'Agència de Salut Pública, en la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), adscrita administrativament al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya.

3.3. Mesures d'intervenció administrativa

Igualment és jurídicament correcta la regulació concreta de la mesura de restricció de la circulació que conté la proposta d'Ordenança en el capítol 3, consistents en la prohibició de la circulació, per motius de salut pública i de qualitat de l'aire, deis vehicles més contaminants la circulació a la ZBE de l'àmbit Rondes de Barcelona inclosa dins del terme municipal de Barcelona, tots els dies laborables, de dilluns a divendres, en horari de 7:00 a 20:00 hores. (art. 10).

La descripció de la prohibició, tal i com està prevista a la proposta, compleix amb el principi de seguretat jurídica, essencial en l'àmbit sancionador, perquè defineix adequadament tant el concepte de "vehicle més contaminant" com la "Zona de baixes Emissions de l'àmbit Rondes de Barcelona".

La proposta estableix determinades excepcions a la mesura general de restricció: No estan afectats per aquesta restricció de circulació per la Zona de baixes emissions establerta els vehicles més contaminants que pertanyin a alguna d'aquestes categories (art. 13): els vehicles dedicats al transport de Persones amb Mobilitat Reduïda, i els vehicles de serveis (mèdics, funeraris, de protecció civil, bombers, policia). A més, els vehicles poden ser autoritzats diàriament, amb un límit establert anualment, ja sigui perquè presten serveis singulars, ja sigui perquè son vehicles estrangers. I, finalment, amb caràcter excepcional, per raons d'interès general, l'alcaldia pot, mitjançant resolució motivada, autoritzar també l'accés a la ZBE (art. 11.2). Entenem que jurídicament són perfectament acceptables aquestes excepcions, perquè responen a circumstàncies justificades, de manera que el tractament desigual no constitueix en cap cas un tracte discriminatori o arbitrari, que pugui ser titllat de contrari al principi d'igualtat.

3.4. Règim sancionador

La regulació del règim sancionador, que es recull en el capítol 4 de la proposta d'Ordenança, resulta coherent amb el règim sancionador regulat a l'Ordenança de circulació de vianants i de vehicles, de 1998 (en endavant, OCVV), que distingeix, en el seu art. 69.2, entre dos tipus d'infraccions i sancions: les que es preveuen o deriven de les lleis sectorials específiques –ja sigui en matèria de trànsit i seguretat viària, de mercaderies perilloses, de transport o de transport escolar– i les infraccions i sancions pròpies de l'Ordenança, que no deriven de la legislació sectorial, sinó de l'habilitació general per imposar-les contingudes a la legislació general en matèria de règim local.



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

En funció d'aquesta distinció les sancions que es recullen a l'OCVV per a cada infracció són també diferents, perquè, en el primer cas, les sancions corresponents a infraccions recollides en la legislació sectorial específica, resten determinades per aquesta legislació sectorial, i l'Ajuntament, en compliment del principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25 CE), no se'n pot separar. I, en canvi, en el segon cas, a les infraccions pròpies d'Ordenança (que poden tipificar els municipis en defecte de normativa sectorial específica per l'incompliment d'ordenances) els corresponen les sancions previstes en l'actualitat, en el títol XI de la Llei 7/1985, de 3 d'abril, reguladora de les bases de règim local, que va ser incorporat per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local: fins a 3.000 euros per a les infraccions molt greus; fins a 1500 euros per a les infraccions greus; i fins a 750 euros per a les infraccions lleus (art. 141 LBRL).

En el moment d'aprovació de l'Ordenança de circulació de vianants i vehicles, l'any 1998, aquest límit quantitatiu de les sancions per infraccions d'ordenances estava establert en 25.000 pessetes per l'article 221.3 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de règim local de Catalunya, i amb aquesta limitació es van fixar inicialment a l'esmentada OCVV. Però, a resultes que l'any 1987, l'art. 237.3 del text refós 2/2003, de 22 d'abril de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya incrementés la quantia d'aquelles sancions a 1803,04 euros en el cas dels municipis de més de 250.000 habitants, el plenari del Consell Municipal, en data 20-07-2001, va acordar modificar l'article 73.2 de l'Ordenança de circulació de Vianants i Vehicles, per adaptar-lo a les noves sancions legalment previstes, establint que les infraccions lleus de l'ordenança se sancionarien amb multes de fins a 450,76 euros, les greus amb multa de fins a 901,52 euros, i les molt greus amb multes de fins a 1803,04 euros.

Com que, fins a la data, no existeix legislació sancionadora específica en matèria de restricció del trànsit en zona de baixes emissions, en el cas de la proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions, objecte d'aquest informe, les infraccions que es tipifiquen no són les previstes a la Llei de tràfic, circulació de vehicles i seguretat vial, sinó que constitueixen (com les de l'art. 73 OCVV) infraccions d'ordenança, de les previstes a l'art. 139 i ss LBRL.

La proposta d'Ordenança no estableix, però, els marges de sancions previstos a l'art. 141 LBRL (fins a 750, fins a 1500 i fins a 3500 euros), sinó que, per ser més coherent amb l'art. 73.3 OCVV, fixa les sancions lleus en multes de 200 a 499 euros; les infraccions greus en multes de 500 a 999; i les infraccions molt greus en multes de 1000 a 1803 euros.

Es considera, d'altra banda, que la tipificació de les infraccions previstes compleix amb els criteris mínims de tipicitat establerts a l'art. 140 LBRL, essent la descripció dels tipus infractors prou clara perquè no es produeixi confusió o dubtes en la ciutadania



sobre quines són exactament les conductes prohibides, de manera que es compleix també amb el principi de seguretat jurídica.

Igualment, la resta de previsions que es fan en el règim sancionador de la proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions s'adaptin a allò establert al capítol III del Títol preliminar de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del Règim jurídic del sector públic, a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, sobre el procediment administratiu comú de les administracions públiques, al Títol VIII de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i a la resta de normativa que resulta d'aplicació.

3.5. Habilitació a l'Alcaldia per modificar els annexos de l'Ordenança

De la part final de la proposta d'Ordenança, mereix una atenció especial la disposició final primera, que conté una habilitació a favor de l'Alcaldia per modificar mitjançant decret els tres annexos de l'Ordenança, que concreten la Zona de Baixes Emissions de l'àmbit Rondes de Barcelona (annex 1), els requisits que han de reunir els vehicles per ser considerats com "vehicles a més contaminants" (annex 2) i el nombre màxim anual de les autoritzacions diàries a la ZBE (annex 3).

Es tracta, amb aquesta previsió, de facilitar i agilitar l'eventual modificació dels aspectes de caràcter més tècnic o operatiu de l'Ordenança, per evitar haver de tramitar una modificació de la pròpia Ordenança cada vegada que es vulgui fer una adaptació d'aquells annexos, tenint en compte que no es tracta de canviar res substancial del text articulat i les dificultats de la tramitació d'un projecte normatiu en termes temporals.

Els decrets esmentats a la disposició final primera de la proposta d'Ordenança seran de fet disposicions de caràcter general, dels previstos a l'article 26.2 de la CmB, i per tant són jurídicament acceptables.

Tal com es diu a la proposta, però, en el procediment d'elaboració i en la tramitació del decret d'Alcaldia pel qual es modifiquin els annexos, s'haurà d'assegurar la participació ciutadana, de tal manera que, arribat el cas, aquests decrets hauran de ser objecte d'aprovació inicial, d'informació pública per un període mínim de trenta dies, i aprovació definitiva, sens perjudici, a més que, si escau, hagin de ser objecte també de la consulta prèvia prevista a l'art. 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les administracions públiques.



4. Compliment dels principis de bona regulació i la realització de la consulta pública prèvia.

D'acord amb l'art. 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), la proposta d'ordenança que s'informa compleix adequadament amb els anomenats principis de bona regulació: els principis de necessitat, d'eficàcia, de proporcionalitat, de seguretat jurídica, i d'eficiència; i així resta justificat en el seu preàmbul, tal com s'exigeix en el darrer incís de l'apartat 1 d'aquell article.

D'altra banda, segons consta a l'Informe del Departament de Transparència de data 04-09-2019 incorporat a l'expedient administratiu, resta acreditat que s'ha substanciat una consulta pública prèvia, a través del portal de transparència de l'Ajuntament, sobre el projecte de regulació de la zona de baixes emissions.

5. Adequació de la proposta a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals.

La proposta d'ordenança s'adapta a les previsions establertes a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, aprovades per la Comissió de Govern mitjançant acord de 15-04-2015 (BOP 14-05-2015), tant pel que fa a les directrius de tècnica normativa com pel que pertoca a les directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances i reglaments. Quant a aquestes darreres, la proposta d'Ordenança objecte del present informe s'acompanya dels documents següents:

- Informe del Departament de qualitat ambiental de la Direcció d'energia i qualitat ambiental, de data 23-07-2019, sobre les necessitats del projecte d'ordenança reguladora de la zona de baixes emissions de Barcelona.
- Memòria general del projecte d'ordenança reguladora de la zona de baixes emissions de Barcelona, elaborada pel Departament de qualitat ambiental de la Direcció d'energia i qualitat ambiental, de data 23-07-2019.
- Memòria d'avaluació de l'impacte econòmic i social del projecte d'ordenança reguladora de la zona de baixes emissions de Barcelona, elaborada pel Departament de qualitat ambiental de la Direcció d'energia i qualitat ambiental, de data 23-07-2019.
- Memòria d'avaluació de l'impacte normatiu del projecte d'ordenança reguladora de la zona de baixes emissions de Barcelona, elaborada pel Departament de qualitat ambiental de la Direcció d'energia i qualitat ambiental, de data 23-07-2019.



Ajuntament de Barcelona

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

— Informe d'impacte de gènere, elaborat pel Departament de Transversalitat de Gènere, de data 04-09-2019 (codi 17IIG/2012,) sobre el projecte de regulació de la zona de baixes emissions de l'àmbit rondes de Barcelona.

Amb aquesta documentació es dona compliment a les directrius núm. 139 i 140 d'aquelles *Directrius per a l'elaboració de les normes municipals*, abans esmentades. Manca, però, encara, l'Informe de l'impacte pressupostari i fiscal, els informes de les gerències municipals afectades per la futura norma (directriu 142), i l'informe sobre el procés participatiu (art. 37.2 del Reglament de participació ciutadana i directriu 144).

Aquests documents s'hauran d'incorporar a l'expedient administratiu abans que la proposta d'ordenança sigui posada a disposició dels membres de la Comissió del Plenari per a la seva aprovació inicial, prèvia anàlisi, i, si escau, nou informe de la Direcció dels Serveis Jurídics que valori si del seu contingut es derivés la necessitat d'introduir alguna esmena o modificació substancial a la proposta d'Ordenança.

III- TRAMITACIÓ DEL PROJECTE NORMATIU PER A LA SEVA APROVACIÓ. ÒRGAN COMPETENT.

La proposta d'Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions haurà de ser aprovada, en primer lloc, com a projecte normatiu, per la Comissió de Govern (art. 16 a) CMB i art. 109 ROM).

Una vegada acomplert el període d'esmenes establert a l'art. 111 ROM, s'haurà de sotmetre a l'aprovació inicial de la Comissió Plenari del Consell Municipal corresponent (art. 12.2 b) CMB i art. 111 ROM).

A continuació, previ compliment del tràmit d'informació pública i audiència per un termini mínim de trenta dies hàbils per a la formulació d'al·legacions (art. 112), i el seu dictamen per la mateixa Comissió (art. 113 ROM), l'Ordenança s'haurà de sotmetre al Plenari del Consell Municipal per a la seva aprovació definitiva, si s'escau (art. 12.2 b) i art. 11.1. e) CMB i art. 114 ROM).

IV- CONCLUSIONS

Primera.- S'informa favorablement la proposta d'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire (*Ordenança reguladora de la zona de baixes emissions*), en la versió remesa a la Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic en data 04-09-2019.

Segona.- Amb anterioritat a la seva remesa als membres de la Comissió del Plenari per a la seva aprovació inicial, s'hauran d'incorporar a l'expedient administratiu l'Informe de l'impacte pressupostari i fiscal, els informes de les gerències municipals

251



**Ajuntament
de Barcelona**

GERÈNCIA DE RECURSOS
Direcció dels Serveis Jurídics
Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta
08002 Barcelona
Tel. 93 402 33 92
Fax 93 402 79 51

afectades i l'informe sobre el procés participatiu, prèvia valoració i, si escau, nou informe de la Direcció dels Serveis Jurídics.

Tercera.- Correspon a la Comissió de Govern l'aprovació del projecte normatiu, a la Comissió del Plenari l'aprovació inicial de l'Ordenança, i al Plenari del Consell Municipal la seva aprovació definitiva, previ compliment del tràmit d'informació pública i audiència per un termini mínim de trenta dies hàbils.

Barcelona, 9 de setembre de 2019

CPISR-1 C Anna
Aguilar
Camprubi
2019.09.09
13:30:57 +02'00'

 Ajuntament de Barcelona

Anna Aguilar Camprubí
Lletrada consistorial

Vist i plau

CPISR-1 C Juan
Anton Rodríguez
Franco
2019.09.09 13:38:44
+02'00'

 Ajuntament de Barcelona

Joan-Anton Rodríguez Franco
Director de l'Àrea de Règim Jurídic