



INFORME JURÍDIC

Referència: 2022-2091

Assumpte: Informe sobre la proposta d'Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la Zona de Baixes Emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions.

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

Lletrada consistorial: Anna Aguilar Camprubí

I- OBJECTE

Aquest informe té per objecte la proposta d'Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la Zona de Baixes Emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions. Concretament, s'informa la versió de la proposta d'Ordenança continguda en el document electrònic titulat "*Projecte normatiu OZBE-2022-04-10-2022.docx*".

II- CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Antecedents.

La proposta d'Ordenança que s'informa té per objecte, fonamentalment, l'establiment de la Zona de Baixes Emissions de Barcelona. D'aprovar-se, vindrà a substituir l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'aire, aprovada per acord del Consell Municipal de 20 de desembre de 2019 (BOPB 31-12-2019) («Ordenança de 2019»), que tenia per objecte, igualment, l'establiment de la Zona de Baixes Emissions de Barcelona, i, a aquests efectes, prohibia la circulació de vehicles més contaminants per una àrea del terme municipal delimitada en la seva gran majoria per la Ronda de Dalt i la Ronda Litoral.

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, mitjançant Sentència de 21-03-2022, va anul·lar l'esmentada Ordenança de 2019 en considerar que determinades previsions que s'hi recollien no estaven suficientment justificades a l'expedient. L'Ajuntament va interposar contra aquesta Sentència recurs de cassació davant el Tribunal Suprem, encara pendent de resolució. Per tant, aquella Ordenança de 2019 en l'actualitat es troba plenament vigent, ja que no s'ha acordat la seva execució provisional.



Mentrestant, però, l'art. 14.3 de la Llei estatal 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica (BOE 21-5-2021), ha configurat un nou marc normatiu i, en la seva virtut, abans de l'any 2023, tots els municipis de més de 50.000 habitants estan obligats a adoptar, com a mesura per a reduir les emissions derivades de la mobilitat, l'establiment de zones de baixes emissions.

Tot i que, com s'ha dit, Barcelona està donant compliment a aquesta obligació des de l'entrada en vigor de l'Ordenança de 2019, la promulgació de la Llei 7/2021, de 20 de maig, i també de la modificació del text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat pel Reial decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, operada a través de la Llei 18/2021, de 20 de desembre (BOE 21-12-2021), que introdueix la tipificació de la infracció consistent en l'incompliment de les mesures restrictives d'accés, circulació i estacionament a les zones de baixes emissions, fa necessari el replantejament d'algun dels aspectes d'aquella Ordenança de 2019 per tal d'adaptar-los a aquesta nova legislació. Així mateix, s'ha aprofitat l'avinentsa per corregir algun extrem de l'anterior normativa que la pràctica havia posat de manifest com a millorable.

A més, per tal de minimitzar els riscos jurídics de la nova ordenança, i malgrat no compartir els criteris establerts per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 21-03-2022, abans esmentada, la proposta que s'informa s'ha elaborat donant compliment als requeriments d'aquesta, com es veurà a l'apartat 3 d'aquest informe.

2. Adequació del contingut de la proposta d'Ordenança a l'ordenament jurídic.

2.1. Compliment dels requisits legals per a l'establiment de zones de baixes emissions.

La Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, conté, en el mateix article 14.3, abans esmentat, una definició de què s'ha d'entendre per *zona de baixa emissió*:

“S'entén per zona de baixa emissió l'àmbit delimitat per una administració pública, en exercici de les seves competències, dins del seu territori, de caràcter continu, i en el qual s'apliquen restriccions d'accés, circulació i estacionament de vehicles per millorar la qualitat de l'aire i mitigar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, de conformitat amb la classificació dels vehicles pel seu nivell d'emissions d'acord amb el que estableixi el Reglament general de vehicles vigent.”

La zona de baixes emissions que conté la proposta d'Ordenança que s'informa compleix amb els requeriments establerts en aquesta definició legal que s'acaba de



transcriure: la Zona de Baixes Emissions que s'estableix afecta un àmbit delimitat per la pròpia Ordenança, en el terme municipal de Barcelona, i la mesura s'adopta en exercici de les competències pròpies municipals. En matèria de trànsit, aquestes competències estan reconegudes i configurades a l'art. 84.2 Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), art. 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), art. 66.3 b) del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMRLC), 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 (LTSV), art. 93 de la Carta municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre (CmB), i art. 19 de la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual s'estableix el règim especial del municipi de Barcelona (LREB). D'entre totes aquestes disposicions esmentades, cal subratllar-ne l'article 7 LTSV, que estableix expressament que els municipis poden restringir la circulació a determinats vehicles en vies urbanes per motius mediambientals i l'article 19 LREB, que autoritza l'Ajuntament de Barcelona per 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.

Però, a banda de la matèria de trànsit o mobilitat, també resten afectades a la matèria que ens ocupa les competències pròpies municipals en matèria de medi ambient i la salut pública. Així, i entre d'altres, cal tenir en compte que la disposició final segona del Decret 152/2007, de 10 de juliol, d'aprovació del Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire als municipis declarats zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric mitjançant el Decret 226/2006, de 23 de maig, estableix l'obligació dels ajuntaments d'adoptar mesures per disminuir els efectes contaminants produïts pel trànsit urbà, i també la Llei 18/2009, del 22 d'octubre, de salut pública, que estableix que els ajuntaments són competents per prestar, entre d'altres, el servei mínim consistent en la gestió del risc per a la salut derivat de la contaminació del medi (art. 52).

Una vegada constatada la competència de l'Ajuntament per a establir la Zona de Baixes Emissions en les vies de la seva titularitat, es pot constatar també que les restriccions que conté la proposta d'Ordenança compleixen el requisit establert a la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, en el sentit que aquelles restriccions consisteixen en l'establiment de determinades limitacions a l'accés, la circulació i l'estacionament de vehicles; restriccions que --convenientment justificades, com es veurà-- s'adopten amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'aire i mitigar les emissions de gasos amb efecte hivernacle i es basen en la classificació dels vehicles pel seu nivell d'emissions, d'acord amb el que estableix el Reglament



general de vehicles, aprovat pel Reial decreto 2822/1998, de 23 de desembre, tant pel que fa a l'accés i la circulació dels vehicles com pel que fa a l'estacionament.

Cal concloure, doncs, que la proposta s'adequa a l'establert a la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, sobre les zones de baixes emissions.

2.2. Valoració jurídica global de la proposta d'Ordenança

Correspon en aquest apartat fer una valoració jurídica de la proposta d'Ordenança en la seva globalitat.

2.2.1. El capítol primer conté les disposicions generals de l'Ordenança: Concreta el seu objecte i finalitat, proclama el principi de coresponsabilitat de l'Administració i la societat en la conservació i protecció de l'ambient atmosfèric, estableix l'àmbit d'aplicació de l'Ordenança i defineix els conceptes més rellevants a efectes de la pròpia norma. Tots els preceptes continguts en aquest capítol s'adapten a la legalitat. És especialment important, a aquests efectes, subratllar que la definició que es recull en aquest capítol de zona de baixes emissions coincideix amb l'establerta a l'article 14.3 de la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, i que la definició de vehicles més contaminants es fonamenta en la classificació dels vehicles pel seu potencial contaminant, d'acord amb l'annex II del Reglament general de vehicles, tal com estableix l'article 14.3 de la Llei 7/2021. D'altra banda, com es veurà en l'apartat corresponent d'aquest informe, a la Memòria general incorporada a l'expedient es justifica convenientment la delimitació territorial que s'ha fet de la ZBE de Barcelona.

2.2.2. El capítol segon de la proposta estableix els aspectes generals relatius a la protecció de la qualitat de l'aire i a la mitigació del canvi climàtic: S'afirma que tots les persones tenen dret a l'ús i gaudi de la qualitat de l'aire, i el deure de col·laborar en la seva conservació. Així mateix, 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 obliga l'Ajuntament de restablir i preservar la bona qualitat de l'aire d'acord amb els paràmetres que determini a la legislació vigent, així com vetllar per la salut del conjunt de la població.

Es proclama el dret a la mitigació dels impactes del canvi climàtic, la transició energètica i la qualitat ambiental, i estableix l'obligació de l'Ajuntament d'adoptar mesures per millorar la qualitat de vida i la sostenibilitat de la ciutat, tot combatent els impactes del canvi climàtic i accelerant i intensificant les accions i les inversions necessàries per a un futur sostenible amb baixes emissions de carboni, mitjançant, entre d'altres, l'establiment de zones de baixes emissions.



Finalment, s'estableix la participació de l'Ajuntament, a través de l'Agència de Salut Pública de Barcelona, a la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), creada per la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, adscrita al departament de la Generalitat competent en matèria de medi ambient, i es refereix al seguiment, anàlisi i avaluació dels nivells d'emissió dels diferents gasos d'efecte hivernacle que porta a terme l'Ajuntament, a través de l'Agència d'Energia de Barcelona.

2.2.3. El capítol tercer és el que regula, pròpiament, les restriccions d'accés, circulació i estacionament que s'estableixen a la Zona de Baixes Emissions de Barcelona.

Les restriccions d'accés i circulació a la Zona de Baixes Emissions dels vehicles més contaminants (aquells que no disposen de distintiu ambiental de la Direcció General de Trànsit -DGT-) consisteixen concretament en prohibir l'accés i la circulació els dies feiners entre setmana (de dilluns a divendres), des de les 07:00 hores fins a les 20:00 hores. El fet que la prohibició d'accés i circulació de vehicles més contaminants a la ZBE no sigui absoluta, sinó que afecti només a determinats dies de la setmana (de dilluns a divendres no festius) i determinades hores (de 07:00 a 20:00), contribueix, juntament amb d'altres previsions que relativitzen la limitació, a assegurar el compliment del principi de proporcionalitat a tot el sistema, com es veurà a l'apartat 3. A més, es preveu que, en la mesura que la normativa en matèria d'hisendes locals ho permeti, i amb el mateix objectiu de contribuir a la mobilitat sostenible i mitigar els impactes del canvi climàtic, es podrà subjectar a una taxa l'accés i la circulació de vehicles a la ZBE en els termes que estableixi l'ordenança fiscal corresponent.

Pel que fa a les restriccions d'estacionament a la Zona de Baixes Emissions es determina que aquestes s'estableixen a través de l'Ordenança fiscal relativa a les taxes per estacionament regulat de vehicles a la via pública (AREA), conforme a la classificació dels vehicles pel seu nivell d'emissions d'acord amb l'establert amb el Reglament general de vehicles. Aquesta Ordenança fiscal, avui la núm. 3.12, relativa a les Taxes per l'estacionament regulat de vehicles a la via pública (AREA), de 23 de desembre de 2021, que també utilitza el criteri de vehicles més contaminants per establir algunes taxes d'estacionament a la ciutat i que per tant compleix adequadament amb els requeriments legalment establerts, és l'encarregada de donar compliment a l'establert a l'article 14.3 de la Llei 7/2021 pel que fa a les mesures restrictives de l'estacionament. Com en el cas de l'accés i la circulació, també en aquest cas la restricció s'ha d'entendre proporcionada, perquè la taxa no impedeix l'aparcament a les zones específiques de tots els vehicles que contaminen, sinó que el que fa és establir determinades tarifes en funció de criteris basats en el seu potencial contaminant i també només en determinats horaris i dies de la setmana.



A banda de les restriccions que s'acaben de descriure, la proposta d'Ordenança preveu també que la declaració d'episodi ambiental de contaminació de l'aire per part de l'òrgan competent de la Generalitat de Catalunya comporta l'activació simultània per part de l'òrgan municipal competent del Protocol d'actuació davant d'episodis d'alta contaminació atmosfèrica previst en el Pla bàsic d'emergències municipal així com també l'adopció de les mesures de restricció del trànsit de vehicles més contaminants establertes per decret d'Alcaldia, en l'actualitat el *Decret d'Alcaldia pel qual s'estableixen mesures de restricció del trànsit de vehicles més contaminants en cas de declaració d'episodi ambiental de contaminació atmosfèrica per NO2 per part de la Generalitat de Catalunya* de 18 de febrer de 2021 (BOPB 01-03-2021). Tot i així, excepcionalment, es preveu que per raons d'interès general l'Alcaldia pot, motivadament, autoritzar-ne l'accés.

El Registre metropolità de vehicles estrangers i altres vehicles autoritzats a les zones de baixes emissions, de titularitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), regulat actualment pel Reglament metropolità de 21 de maig de 2019 i modificat per acord del Consell Metropolità de data 22 de desembre de 2020 (BOPB 07-01-2020), constitueix la peça clau de tot el sistema, perquè la inscripció en aquest Registre permet la gestió tant de les exempcions com de les autoritzacions que s'estableixen en casos determinats; gestió que ha de ser forçosament metropolitana perquè com s'ha dit l'àmbit territorial de la ZBE ve delimitat per les Rondes del Litoral i de Dalt, les quals també són l'àmbit territorial que delimiten les ZBE de cinc municipis metropolitans més: l'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Badalona i Sant Adrià de Besòs. Per això, i atès que l'AMB disposa de competències pròpies en matèria de medi ambient i mobilitat, el més lògic, i correcte des del punt de vista jurídic, era que fos l'AMB la que s'ocupés de la gestió d'aquelles autoritzacions i exempcions, a través del Registre esmentat.

Pel que fa concretament a les exempcions a les mesures de restricció d'accés i la circulació a la Zona de Baixes Emissions per a determinats vehicles més contaminants, s'estableix que, d'acord amb l'esmentat Reglament del Registre metropolità, no estan afectats per la restricció d'accés i circulació a la ZBE els vehicles més contaminants dedicats al transport de persones amb mobilitat reduïda, els vehicles de serveis d'emergència i essencials, els vehicles dedicats al transport de persones amb malalties o discapacitats que els condicionen l'ús del transport públic, i els vehicles amb matrícula estrangera que compleixen els requisits tecnològics i d'emissions d'accés a la ZBE però que no estan identificats a la base de dades de la Direcció General de Trànsit. Ara bé, aquestes exempcions no són automàtiques, sinó que, perquè puguin ser efectives, aquests vehicles han d'estar inscrits vàlidament en el Registre o complir amb els requisits reglamentàriament establerts a tal efecte per l'Àrea Metropolitana de Barcelona; previsió imprescindible, perquè, per les raons que



abans s'han expressat d'afectació a diversos municipis, els aspectes fonamentals de la gestió i regulació del procediment s'atribueixen a l'AMB.

A banda de les exempcions, la proposta d'Ordenança preveu que, en determinades circumstàncies, els vehicles més contaminants, prèvia inscripció en el Registre metropolità, poden obtenir autoritzacions d'accés i circulació a la Zona de Baixes Emissions de Barcelona. Aquestes autoritzacions poden ser

- Diàries, fins a un màxim anual de vint-i-quatre (24).
- Temporals, pensades per als vehicles més contaminants que prestin serveis en activitats singulars o en esdeveniments extraordinaris a la via pública o que hagin de realitzar una activitat singular i esporàdica, els vehicles més contaminants que transportin persones diagnosticades de malalties que requereixin realitzar tractaments mèdics de forma periòdica, o els vehicles més contaminants amb els quals es duguin a terme tasques de manteniment i reparació en tallers dins de l'àmbit de la ZBE de Barcelona.
- Per a vehicles més contaminants destinats a l'activitat professional quan la persona titular estigui pròxima a la seva jubilació.
- Per vehicles més contaminants quan la persona titular dels quals es trobi en una determinada situació econòmica.
- Per a vehicles més contaminants la persona titular dels quals ja hagi adquirit un vehicle amb distintiu ambiental però encara no en pugui disposar.

Qui subscriu considera que, en principi, no hi ha d'haver cap impediment jurídic en la incorporació a l'Ordenança de les exempcions i autoritzacions esmentades, que es determinen en funció de circumstàncies objectives o subjectives, ja que aquestes exempcions i autoritzacions resten suficientment motivades a l'expedient i no provoquen tractaments desiguals injustificats, tal com va insistir la Sentència del TSJ de Catalunya de 21-03-2022, relativa a l'Ordenança de 2019.

Finalment, el capítol tercer preveu que el control del compliment de l'Ordenança es realitzarà mitjançant un sistema de lectura de matrícules i la plataforma tecnològica amb mitjans automàtics, que l'Ajuntament ha de senyalitzar de forma clara i reconeixible l'accés a la ZBE i que l'Ajuntament ha de fer un seguiment i avaluació dels efectes i resultats de la implantació de la ZBE.

2.2.4. El capítol quart està destinat a regular el règim sancionador de l'Ordenança. Com s'ha dit al començament d'aquest informe, la previsió de l'establiment de les zones de baixes emissions a la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, va comportar la necessitat de modificar el règim sancionador del text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat pel Reial



Decret legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre (LTSV), a fi d'incorporar-hi la tipificació de la infracció consistent en el seu incompliment; cosa que es va fer, com també s'ha dit, a través de la Llei 18/2021, de 20 de desembre. Concretament, l'apartat vint-i-tres de l'article únic d'aquesta Llei 18/2021 va incorporar una nova lletra z3 a l'article 76 LTSV, per tipificar com a nova infracció greu,

“z3) No respectar les restriccions de circulació derivades de l'aplicació dels protocols davant episodis de contaminació i de les zones de baixes emissions.”

La proposta d'Ordenança s'adapta a aquest nou règim sancionador, ja que estableix, com fa la LTSV, com una infracció greu (sancionable per tant amb una multa de 200 euros) la infracció consistent en incomplir les restriccions d'accés i circulació a la Zona de Baixes Emissions que s'estableixen. En aplicació del previst a l'article 81 LTSV, es preveu també que en el cas que la infracció sigui comesa havent estat declarat un episodi de contaminació per part de l'òrgan competent de la Generalitat, i atenent a la major gravetat i transcendència del fet infractor, la multa s'ha d'incrementar en un trenta per cent, essent en aquest cas de 260 euros.

Es constata, per tant, que la proposta objecte del present informe és coherent i compleix amb els requeriments de la norma de rang legal que dona cobertura al seu règim sancionador, que és el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial. Amb això, la proposta d'Ordenança s'adequa al principi de legalitat en matèria sancionadora, previst a l'article 25 de la Constitució i a l'article 27 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

2.2.5. La part final de la proposta d'Ordenança està constituïda per una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals. La disposició addicional estableix l'obligació de l'Ajuntament de col·laborar amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona, els municipis que la integren i la resta d'administracions públiques, entitats i organismes implicats, en l'establiment de la Zona de Baixes Emissions. La disposició transitòria regula el règim aplicable als procediments sancionadors en tramitació en el moment de la seva entrada en vigor. La disposició derogatòria deroga l'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, aprovada en data 20 de desembre de 2019. La disposició final primera habilita l'Alcaldia per modificar els annexos, amb participació ciutadana, i, en el cas de l'annex 2, relatiu al concepte de cotxe més contaminant, sempre que estigui justificat per motius de planificació, d'adequació normativa o de directrius científiques o tecnològiques; previsió que, amb totes aquestes prevencions, i tenint en compte que se n'ha de donar compte immediatament al Consell Municipal, es considera adequada a dret, doncs la possibilitat que l'Alcaldia dicti disposicions de caràcter general d'ordenació social en desenvolupament del previst en una Ordenança està previst



expressament a l'article 26.2 d) de la CmB. Finalment, la disposició final segona estableix l'entrada en vigor de la norma per a l'endemà de la seva publicació, en atenció a les rellevants raons d'interès públic de donar continuïtat a la ZBE que ja existeix en l'actualitat, i que restarà derogada en el moment d'aprovar-se la proposta d'Ordenança. De tota manera, a la Memòria han de quedar reflectits els motius que justifiquen aquesta entrada en vigor immediata.

2.2.6. Com s'ha dit, la proposta d'Ordenança s'acompanya de cinc annexos.

L'annex 1 defineix la Zona de Baixes Emissions de Barcelona, mitjançant una descripció i 4 plànols en els quals es mostren els límits de l'àrea territorial que comprèn i que, com s'ha dit a l'analitzar les disposicions generals de la proposta, dona compliment als requisits establerts a l'art. 14.3 de la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica: *La ZBE està delimitada, de manera contínua, dins el terme municipal de Barcelona*. Aquest annex, doncs, és conforme a dret, estant, a més com està a la Memòria i als seus annexos, suficientment justificats els motius que expliquen aquella delimitació territorial.

A l'annex 2 s'estableixen els requisits que han de reunir els vehicles per ser considerats *vehicles més contaminants*. També aquest annex és conforme a la legalitat, perquè, com s'ha vist abans, com vol la Llei 7/2021, les restriccions a l'accés, la circulació i l'estacionament dels vehicles s'estableixen en funció del nivell d'emissions d'aquests, d'acord amb l'establert en el Reglament general de vehicles vigent, concretament d'acord amb el seu annex II. La utilització d'aquests criteris no és quelcom discrecional de l'Ajuntament, sinó que és un imperatiu legal.

L'annex 3 fixa el nombre màxim anual d'autoritzacions diàries d'accés i circulació a la ZBE previstes a l'article 15.1 a) en vint-i-quatre (24), xifra que no planteja cap impediment jurídic i que, segons s'expressa a la memòria, sorgeix arran del procés participatiu celebrat amb ocasió de l'elaboració de la proposta normativa.

L'annex 4 conté la relació de vehicles singulars segons criteris d'utilització que poden obtenir una autorització d'accés i circulació a la ZBE. Tampoc no hi ha cap impediment jurídic perquè, atesos aquells criteris, definits d'acord amb l'annex II del Reglament General de Vehicles vigent, els esmentats vehicles puguin beneficiar-se d'aquesta autorització.

I finalment, l'annex 5 estableix que els vehicles les persones titulars dels quals poden obtenir autoritzacions d'accés i circulació per trobar-se aquelles persones pròximes a l'edat de jubilació, segons la proposta d'Ordenança, són els vehicles de les categories M2, M3, N1, N2 i N3; previsió totalment lògica, tenint en compte que aquestes categories es refereixen a vehicles de més de vuit places, exclòs el conductor o conductora, destinats al transport de passatgers (M2 i M3), i a vehicles destinats al



transport de mercaderies (N1, N2 i N3), que són justament el tipus de vehicles que es destinen normalment a una activitat professional.

Per tot el que s'ha dit fins aquí, en opinió de qui subscriu, la totalitat de la proposta d'Ordenança que s'informa, tant pel que fa al seu articulat, com pel que fa a la seva part final, com pel que fa als annexos que l'acompanyen, s'adequa a l'ordenament jurídic.

3. Compliment dels principis de bona regulació.

3.1. Com s'ha esmentat al començament d'aquest informe, la Sentència del TSJ de Catalunya de data 21-03-2022 va anul·lar l'Ordenança de 2019 per considerar que en la seva elaboració no s'havia donat adequat compliment als principis de bona regulació establerts a l'art. 129 LPAC ni tampoc a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, aprovades per la Comissió de Govern en data 15-04-2015 (BOPB 14-05-2015), i que les memòries i els informes que obraven a l'expedient no havien garantit que les persones encarregades d'elaborar la norma haguessin disposat de les dades i la informació necessària per valorar el seu impacte real. En l'expedient de la nova proposta d'Ordenança s'ha fet un esforç addicional de justificació, que serà analitzada en el present apartat.

3.2. Tal com recomanen les esmentades Directrius, a l'expedient d'elaboració de la proposta de la nova Ordenança s'incorpora una Memòria general en la qual es detalla la justificació de la necessitat de la disposició i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen, el marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició, la competència de l'Ajuntament de Barcelona sobre la matèria i la relació motivada de les persones i les entitats interessades a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.

3.3. La Memòria general incorpora una Memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, que, amb remissió a dictàmens i informes que consten com a annexos, es refereixen a:

a) Informe sobre qualitat de l'aire i salut a Barcelona (annex 1 de la Memòria), elaborat per l'Agència de Salut Pública de Barcelona: Justifica adequadament que la situació de la contaminació atmosfèrica a la ciutat, amb dades de l'any 2021, especialment pel que fa a NO₂ i concentracions de partícules PM₁₀ i PM_{2,5}, que constitueix un problema de salut pública molt greu, fa imperiós prendre mesures estructurals contundents que redueixin de manera significativa el nombre de vehicles circulants i redueixin les emissions del trànsit a la ciutat. En aquest sentit, considera que la Zona de baixes emissions és una mesura bàsica per millorar la qualitat de l'aire, i un primer pas per aplicar progressivament altres mesures de salut pública que vagin en la



mateixa direcció i avancin cap a ciutats més saludables que respectin el dret a la salut i a respirar un aire net a la població de Barcelona i la seva àrea metropolitana.

b) Memòria justificativa de la Zona de Baixes Emissions en termes de canvi climàtic (annex 2 de la Memòria), elaborat per l'Agència d'Energia de Barcelona: Analitza l'evolució de la ciutat en termes de consum d'energia i d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, la mobilitat a Barcelona i la seva planificació, i l'impacte de la Zona de baixes emissions, i conclou que és primordial abordar mesures en aquest sector, atès que l'ús de combustibles fòssils el situa al capdamunt en termes d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, provocades en un 95% per la mobilitat rodada que usa gasoil i gasolina. Per tant, tal com es preveu en el Pla de Mobilitat Urbana, una de les principals mesures que contribueixen a aquest objectiu és la zona de baixes emissions, perquè genera un efecte d'eliminar la gran majoria de desplaçaments dels vehicles més contaminants, substituint aquests per modes de transport molt més eficients, com ara el transport públic o la bicicleta i fomenta el canvi a turismes menys contaminants. La Zona de Baixes Emissions és una mesura molt efectiva per avançar cap a un objectiu de reducció al 50% de les emissions d'efecte hivernacle a la ciutat l'any 2030, objectiu intermedi clau per a assolir la neutralitat del carboni l'any 2050.

c) Un Benchmarking Zones de Baixes Emissions (annex 6 de la Memòria), realitzat per l'empresa pública Barcelona Regional, Agència de Desenvolupament Urbà, SA: Compara el projecte de Zona de Baixes Emissions de Barcelona amb les de ciutats europees del nostre entorn per conèixer el rumb que s'està prenent a Europa en relació amb aquesta matèria. Pel que fa a l'àmbit territorial de la ZBE, aquest estudi arriba a la conclusió que la de Barcelona és d'una mida més petita d'entre de les ciutats estudiades. També esmenta que moltes ciutats que tenen port comercial (Barcelona, Lisboa, Amsterdam, Copenhaguen i Estocolm) deixen l'àrea portuària fora de l'àmbit de la ZBE. Pel que fa a les restriccions que s'estableixen, l'estudi crida l'atenció sobre el fet que la majoria de les ZBE estudiades (8 de 12 ciutats) opten per restriccions de tipus permanent (24/7) pel que fa l'horari, de tal manera que els vehicles que tenen prohibit l'accés a la ZBE no hi poden accedir en cap moment. Segons aquest estudi, Barcelona es troba entre les 4 ciutats que tenen unes restriccions més permissives ja que només disposa de prohibicions de circulació els dies laborables de 7:00 a 20:00, permetent la lliure circulació durant el període nocturn i també els caps de setmana quan els nivells de contaminació són més baixos. Aquest horari juntament amb les autoritzacions diàries permet, a la pràctica, que els usuaris de vehicles sense etiqueta puguin fer ús del vehicle de manera esporàdica sense necessitat de canviar-se'l, evitant així una afectació excessiva del parc de vehicles. Aquest fet, juntament amb els permisos diaris permet, a la pràctica, que els usuaris de vehicles sense etiqueta puguin fer ús del vehicle de manera esporàdica sense necessitat de canviar-se'l, evitant així una afectació excessiva del parc de vehicles.



L'horari de prohibició és molt similar a la resta de ciutats que opten per aquest tipus de restricció temporal (Lisboa, Milà i Gran París).

d) Informe d'alternatives de la ZBE del municipi de Barcelona (annex 7 de la Memòria): Justifica per què s'ha optat per aplicar l'anomenat "model global 13 hores sense etiqueta". És a dir, el model de ZBE que consisteix en prohibir la circulació durant 13 hores al dia (el dies feiners de 07:00 a 20:00 hores) als vehicles que no disposen de distintiu ambiental. La justificació es refereix tant a les raons que han portat a l'Ajuntament a optar per aplicar les mesures restrictives als vehicles sense distintiu, com pel que fa a l'àmbit d'afectació (amb referència expressa als motius que han dut a l'exclusió del Port i de les Rondes), com pel que fa també a l'horari d'afectació.

e) Informe sobre Zones de Baixes Emissions i Qualitat de l'Aire (annex 8 de la Memòria): Justifica l'establiment de la ZBE i la delimitació del seu àmbit territorial, afirmant-se, literalment, que *"es considera que l'extensió de la ZBE de Barcelona es moderada, pel seu grau de restricció si la comparem amb altres ZBE d'Europa"*, i que *"és important ressaltar que el fet d'incloure com a ZBE la zona rodejada per les 'Rondes' es una excel·lent solució ja que permet que vehicles afectats per les restriccions de les ZBEs pugin creuar l'Àrea Metropolitana"*.

f) L'impacte pressupostari i fiscal (annex 15 de la Memòria): Exposa detalladament les diferents afectacions, tant fiscals (tributàries i no tributàries) com pressupostàries, de l'establiment de la ZBE d'acord amb la regulació continguda a la proposta d'Ordenança que s'està analitzant. Pel que fa a les repercussions fiscals, l'informe conclou que l'adopció de la mesura no afecta *per se* als ingressos tributaris de l'Ajuntament, ja que no incideix en la regulació municipal d'aquestes figures. Esmenta que la tendència del padró fiscal de l'IVTM evidencia que la recaptació per aquest tribut s'ha anat reduint progressivament per diversos factors, entre els quals cal destacar un canvi de comportament de les persones titulars de vehicles, que opten bé per altres modes de mobilitat (més motocicletes o vehicles de mobilitat personal), bé per objectes fiscals que tenen tarifes més reduïdes (hipotèticament induïts per decisions fiscals d'altres administracions). Pel que fa a l'impacte pressupostari, la Memòria diu que la pràctica totalitat de despeses d'implantació de la ZBE es van executar amb l'Ordenança anterior, de 2019, de forma que la nova ordenança no suposarà despeses significatives en aquest àmbit. Analitza també la incidència que pot tenir en diferents serveis municipals interns i/o externs, resultant que la flota es troba pràcticament en la seva totalitat adaptada a la normativa.

g) Un informe Cost Benefici de la Zona de Baixes Emissions Rondes de Barcelona (annex 16 de la Memòria): Avalua la rendibilitat social que representa la posada en marxa de la Zona de Baixes Emissions, anàlisi que conclou que els beneficis ambientals que genera la implantació d'una ZBE compensen els costos de portar-la a



terme de manera que genera un impacte net positiu sobre el benestar, i que, així mateix, l'anàlisi ampliada incloent els impactes sobre temps de viatge, accidentalitat i consum de combustible mostra també resultats positius.

h) L'impacte socioeconòmic i territorial (annex 17 de la Memòria), mitjançant un informe elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans: Valora l'impacte de l'establiment de la ZBE sobre el territori, la societat i sobretot sobre els sectors de població més vulnerables, en el qual s'analitzen els patrons i hàbits de mobilitat quotidiana de les persones en situació de desigualtat econòmica, analitzant també l'accés al vehicle privat en funció del nivell de renda i l'accés al transport públic a les diferents parts del territori i també l'impacte socioeconòmic i territorial de la implantació de la zona de baixes emissions, amb el propòsit analitzar quin és l'impacte social i territorial sobre les persones amb rendes més baixes que es desplacen a l'àmbit de la ZBE.

i) Un Informe de la Direcció de Serveis de Mobilitat sobre la Zona de Baixes Emissions de Barcelona (annex 18 de la Memòria): Conclou que la ZBE de Barcelona constitueix una iniciativa que es troba plenament alineada amb els objectius dels documents normatius i de planificació de caire estatal, autonòmic, regional i local, i recorda que des de la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, fins a tots els instruments de planificació de la mobilitat local, autonòmic i metropolità, recullen l'establiment de zones de baixes emissions com una mesura efectiva per contribuir a un canvi de model de mobilitat i a una millora de la qualitat ambiental. Considera, a més, positiu, que la implantació de la ZBE hagi estat progressiva i justificada i assenyala que d'aquesta implantació se'n deriven altres beneficis per a la ciutat, com ara l'obtenció de dades per a la millora de la gestió de la mobilitat o l'adjudicació de fons que permetin dur a terme inversions importants en modes alternatius al vehicle privat.

j) Un informe tècnic justificatiu d'autoritzacions i exempcions previstes a la proposta d'Ordenança (annex 19 de la memòria); amb un informe específic sobre el mateix tema, relatiu a les exempcions establertes per motius sanitaris (annex 20). Aquesta qüestió, a més, també es tracta a l'abans esmentat "Benchmarking" (annex 6 de la memòria) en el qual es conclou que amb la proposta d'Ordenança Barcelona segueix la tònica de totes les ciutats de permetre l'accés indefinit (previ registre) a tots els vehicles que no compleixen amb els distintius ambientals i que tenen a veure amb persones amb mobilitat reduïda, serveis d'emergència i essencials, cossos policials i oficials. Vehicles especialitzats o peculiars com aquells utilitzats en fires i altres esdeveniments disposen d'autoritzacions temporals. A més, constata que les autoritzacions diàries previstes són de format molt similar a les d'altres ciutats com Amsterdam, Brussel·les o Londres. Afirma que Barcelona ha intentat trobar l'equilibri entre el resultat esperat de la mesura aplicant restriccions que derivin en resultats



efectius per assolir l'objectiu de la millora de qualitat de l'aire, sense ser massa restrictius i permetent excepcions per motius raonables.

k) Un informe d'impacte de gènere (annex 22 de la Memòria), que conclou que es tracta d'un projecte transformador de desigualtats, amb un impacte de gènere lleugerament positiu.

l) Finalment, és important considerar també que tant l'Àrea Metropolitana de Barcelona, com la Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic del Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat, com la Guàrdia Urbana de Barcelona, també han emès sengles informes favorables a l'establiment de la ZBE de Barcelona i a la regulació que se'n fa a la proposta d'Ordenança objecte del present informe (annexos 3, 4 i 5, respectivament, de la Memòria).

Amb totes aquestes memòries i informes i la documentació que les acompanya, incorporades totes elles a l'expedient, es justifiquen adequadament les mesures concretes que s'adopten amb l'Ordenança que es proposa. Per això, es considera que aquestes mesures, a banda d'estar plenament justificades, resultes proporcionades i no arbitràries, essent idònies (en el sentit que són susceptibles d'aconseguir l'objectiu proposat), necessàries (en el sentit que no és possible aconseguir aquest objectiu amb mesures més moderades per a la seva consecució, tal com demostra el fet que s'ha convertit en una obligació legal dels municipis de més de 50.000 habitants establir-la), i proporcionades en sentit estricte, atenent les seves conseqüències (en el sentit que són ponderades o equilibrades, no són absolutes, i a més s'han tingut en compte les circumstàncies fàctiques i personals concurrents per a assegurar que l'impacte sobre les persones titulars dels vehicles més contaminants sigui el menys negatiu possible).

Per tot això, creiem que l'elaboració de la proposta d'Ordenança s'ha realitzat d'acord amb els principis de bona regulació establerts a l'article 129 LPAC i les Directrius municipals, així com també donant compliment als requeriments que es desprenen de la Sentència del TSJ de Catalunya de 23-03-2022.

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

1. Participació ciutadana en el procés d'elaboració de la proposta d'Ordenança: Consulta pública prèvia i procés participatiu.

En compliment del previst a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), des del dia 30 de maig fins al dia 20 de juny del 2022 es va dur a terme la consulta pública prèvia establerta en aquest article, mitjançant la publicació de l'avantprojecte al portal de transparència de l'Ajuntament de Barcelona. A l'annex 10 de la Memòria es documenta



el resultat d'aquest tràmit, als annexos 12, 13 i 14 les diverses aportacions presentades en aquest tràmit, i a l'annex 11 s'acompanya l'informe de retorn de l'Ajuntament.

D'altra banda, s'ha portat a terme un procés participatiu, a l'empara dels articles 22 a 25 de les Normes reguladores de la participació ciutadana, de 22 de novembre de 2002. A l'annex 9 de la Memòria s'incorpora l'Informe de participació ciutadana corresponent a aquest procés participatiu.

2. Aprovació del Projecte normatiu per la Comissió de Govern, aprovació inicial per la Comissió del Plenari; i aprovació definitiva pel Plenari del Consell Municipal.

En primer lloc, la proposta d'Ordenança haurà de ser aprovada, si s'escau, com a projecte normatiu, per part de la Comissió de Govern (art. 16 a) CMB i art. 109 del Reglament orgànic municipal -ROM-).

Una vegada aprovat, i després del període d'esmenes establert a l'art. 111 ROM, s'haurà de sotmetre a l'aprovació inicial de la Comissió 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- CONCLUSIÓ

S'INFORMA FAVORABLEMENT la proposta d'Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la Zona de baixes emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions, el projecte normatiu de la qual es pot elevar a la Comissió de Govern per a la seva aprovació.

ANNA AGUILAR
CAMPRUBI - DNI



**Ajuntament
de Barcelona** (AUT)

2022.10.04
09:39:13 +02'00'

Anna Aguilar Camprubí
Lletrada consistorial

Vist i plau

JUAN ANTON
RODRIGUEZ FRANCO -



**Ajuntament
de Barcelona**

2022.10.04 09:47:44
+02'00'

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