

N/Ref.: 204/2025/1165
SR

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad se solicita informe sobre el borrador del **ANTEPROYECTO DE LA ORDENANZA POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDENANZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE, DE 5 DE OCTUBRE DE 2018, EN MATERIA DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO REGULADO.**

La petición de informe acompaña al borrador de Anteproyecto fundamentalmente la siguiente documentación:

1. Informe de Madrid Salud sobre los “Efectos en Salud de la Contaminación Atmosférica en la ciudad de Madrid”, suscrito el 23 de junio de 2025 por el Gerente de Madrid Salud.
2. Expediente del Proyecto de Modificación Parcial de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección en el que se incorporan:
 - Acuerdo de inicio del procedimiento y apertura del trámite de información pública por 30 días, publicado en el BOCAM núm 184, de 4 de agosto de 2025.
 - Borrador de Proyecto de Modificación Parcial de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección suscrito por el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental el 29 de julio de 2025.
 - Análisis de viabilidad del proyecto de modificación parcial de las zonas de bajas emisiones de especial protección suscrito el 29 de julio de 2025 por el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.
 - Informe justificativo de la implantación de la zona de bajas emisiones en la Ciudad de Madrid, 13 de junio de 2025, suscrito por la Subdirectora General de Sostenibilidad y el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.
 - Certificado de alegaciones al Proyecto firmado por la Directora de la Oficina de la Secretaría de la Junta de Gobierno con fecha 16 de octubre de 2025.
 - Memoria de valoración de las alegaciones presentadas en el período de información pública de la aprobación inicial del proyecto de modificación parcial de las zonas de bajas emisiones de especial protección (ZBEDEP) de la Ciudad de Madrid, acordada por la Junta de Gobierno de 31 de julio

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

1

Información de Firmantes del Documento



- SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

de 2025 suscrita por el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental el 29 de julio de 2025.

- Proyecto de Modificación Parcial de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección de 22 de octubre de 2025.
- Publicación en el BOCAM núm 263, de 4 de noviembre de 2025 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 23 de octubre de 2025 de aprobación definitiva del Proyecto de modificación parcial de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección.

3. Estudios de calidad del aire:

- Informe justificativo de la implantación de la zona de bajas emisiones en la ciudad de Madrid, suscrito por la Subdirectora General de Sostenibilidad y el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental, de 13 de junio de 2025.
- Estudio del parque circulante de la Ciudad de Madrid del Año 2024, elaborado por Nommon Solutions and Technologies, S.L, Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, en diciembre de 2024.
- Inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera en el municipio de Madrid 2022 (Emisiones en el periodo 1999-2022), elaborado por la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, en octubre de 2024.
- Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del municipio de Madrid, año 2022, elaborado por la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial y la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, en octubre de 2024.
- Evaluación de medidas de reducción de emisiones en el contexto de la estrategia Madrid 360, de 7 de abril de 2020, elaborada por investigadores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid.
- Cuantificación de las reducciones de emisión asociadas a las medidas del Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (plan A) elaborada por investigadores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid.

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

2

Información de Firmantes del Documento



- SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

- Evaluación realizada por investigadores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid del efecto del plan de calidad del aire y cambio climático de la Ciudad de Madrid, de septiembre de 2017.
 - Estudio para la cuantificación de la contribución de fuentes a los niveles de calidad del aire en el municipio de Madrid, elaborado por la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial, de septiembre de 2017.
4. Avance de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360, de septiembre de 2019.
 5. Publicaciones en el BOCAM núm 172, de 21 de julio de 2022 y en el BOAM núm. 9185, de 21 de julio de 2022 de la aprobación definitiva del Plan de Movilidad Sostenible Madrid 360 (PEMUS) y PEMUS Madrid 360.
 6. Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el “Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid y Cambio Climático (Plan A)” (BOAM 7999, de 26 de septiembre de 2017).
 7. Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid y Cambio Climático (Plan A).
 8. Plan Estratégico de Salud y Medioambiente 2022 – 2026 (Ministerios de Sanidad y para la Transformación Ecológica y el Reto Demográfico).
 9. Estudios por barrios de la necesidad de ampliación de la zona AER de 27 de enero de 2025 (salvo el del Barrio de Puerta del Angel que es de 6 de noviembre de 2025).
 10. Estudio socioeconómico del impacto de las medidas implantadas en las zonas de bajas emisiones de especial protección en el municipio de Madrid de julio de 2025, elaborado por INECO.
 11. Estudio de impacto económico de la ampliación del AER y la inclusión de nuevos horarios de regulación en la nueva Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid de 13 de junio de 2025 suscrito por la Subdirectora General de Sostenibilidad y el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.
 12. Informe favorable del Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento de Madrid sobre el Anteproyecto de Ordenanza de fecha 29 de agosto de 2025.
 13. Informe preceptivo del artículo 30.3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, en relación con el Anteproyecto de Ordenanza, de fecha 2 de septiembre de 2025 suscrito por la Directora de la Agencia Tributaria Madrid.

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

3

Información de Firmantes del Documento



SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

14. Informe preceptivo sobre impacto presupuestario del Anteproyecto de Ordenanza en materia de personal, suscrito por la Directora General de Costes y Personal, de fecha 4 de septiembre de 2025.
15. Informe de la Dirección General de Presupuestos de 28 de octubre de 2025.
16. Informe del Director General de Organización, Régimen Jurídico y Calidad Regulatoria de fecha 31 de octubre de 2025.
17. Informe de los Directores Generales de Sostenibilidad y Control Ambiental y Gestión y Vigilancia de la Circulación de 14 de noviembre de 2025 sobre las modificaciones realizadas como consecuencia del Informe de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Calidad Normativa del Ayuntamiento de Madrid.
18. Memoria de análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, en materia de zonas de bajas emisiones de especial protección y del servicio de estacionamiento regulado, suscrita por el Delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación y el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental, con fecha 10 de diciembre de 2025 (en adelante MAIN).
19. Borrador del Anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, en materia de zonas de bajas emisiones de especial protección y del servicio de estacionamiento regulado.

Examinada la documentación indicada en conexión con la normativa aplicable procede emitir el informe con base en las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Según se señala en el punto 16 del Preámbulo del Anteproyecto de Ordenanza remitido, el objetivo de la misma es la modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 (en adelante OMS), al objeto de satisfacer las siguientes necesidades:

“1ª) Aprobar la normativa necesaria para proteger el derecho fundamental a la vida y a la integridad física así como el derecho constitucional a la salud de las personas, mediante la protección de la salud pública, en aplicación de los artículos 2.1.d) y 25.2 j) y b) de la LRBRL y 42.3. a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad -que establece la competencia de las Administraciones Locales en materia de control sanitario del medio ambiente, a través del

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

4

Información de Firmantes del Documento



- SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

cumplimiento de los valores límite de calidad del aire regulados por la Directiva (UE) 2024/2881, la LCA y el RCA.

2ª) Proteger de forma efectiva los derechos de las personas con movilidad reducida a efectos de la movilidad de las personas titulares de TEPMR en las zonas de bajas emisiones de especial protección.

3ª) Lograr la necesaria rotación en el uso de las plazas de la banda de estacionamiento de las vías públicas urbanas mediante la ampliación del Área de Estacionamiento Regulado (AER), en la que resulta de aplicación la regulación del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER), para resolver los problemas de ordenación del uso del espacio público, la indisciplina viaria de estacionamiento y los problemas que sufren las personas residentes y las actividades económicas de los barrios y zonas de barrios que reciben una importante presión de estacionamiento de vehículos venidos desde otras partes de la ciudad o desde otros municipios.

4ª) Adaptar la normativa municipal a los cambios normativos operados por la normativa comunitaria de calidad del aire actualmente transpuesta y vigente a nivel nacional, y estatal en materia de tráfico, así como de zonas de bajas emisiones”.

La necesidad de dicha modificación y del interés público perseguido por la misma se analizan de forma extensa en la MAIN y en concreto en el punto 2º relativo a la oportunidad de la propuesta, donde se estudian las necesidades y problemas a resolver por la misma y en conexión con ello las alternativas analizadas en el proceso de valoración de la solución que se propone.

II

En relación con el procedimiento seguido con ocasión de la elaboración de la norma y hasta el momento de la emisión del presente informe, cabe destacar, en relación con las obligaciones legales en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que:

1. Sobre la no incorporación de la modificación de la OMS al Plan Normativo municipal, se justifica en el punto 5.1 de la MAIN que:

“De acuerdo con los actuales criterios adoptados por la Junta de Gobierno, el Plan normativo ha dejado de aprobarse y modificarse anualmente, para aprobarse para toda la legislatura.

En el momento de aprobación del actual Plan normativo municipal no se contempló la necesidad de modificar la OMS. Dicha necesidad se ha producido, en fecha posterior a la aprobación del citado Plan normativo, como consecuencia tanto de la aprobación de la Directiva (UE) 2024/2881 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, como por la necesidad de consolidar el cumplimiento de los valores límite anual y horario, regulados para el dióxido de nitrógeno en la Directiva 2005/85/CE y en el Cuadro 2 de la Sección 1 del Anexo I de la citada Directiva 2024/2881 logrados en 2022, 2023 y 2024.

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

5

Información de Firmantes del Documento



MADRID

- SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

Sin perjuicio de ello el Ayuntamiento de Madrid ha hecho pública la voluntad de modificar la OMS en materia de ZBEDEP mediante la consulta pública previa y la tramitación del procedimiento de tramitación de la ordenanza, desarrollando el oportuno trámite de información pública que permite una amplia participación ciudadana”.

2. Igualmente se desprende del punto 5.3 de la MAIN y del expediente remitido que, de conformidad con las previsiones del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones (en adelante RDZBE), se ha tramitado y aprobado el Proyecto de Modificación Parcial de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección, en el cual se acordó la apertura de un trámite de información pública por 30 días, y que fue definitivamente aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 23 de octubre de 2025.

3. Se señala igualmente en el punto 5.4 de la MAIN que la elaboración de la ordenanza de modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible fue sometida a consulta pública previa, mediante Acuerdo de 3 de octubre de 2024 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por un plazo de 15 días naturales, dando cumplimiento a los artículos 129.5 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

4. Consta en el expediente el análisis de impacto presupuestario, que se integra en el punto 6.3 de la memoria justificativa de la Ordenanza y en el que, a efectos de la previsión del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y del artículo 129.7 de la LPAC, se analiza el mismo, indicándose de forma expresa que se cumplen los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incorporándose, como hemos indicado al inicio, informe de la Dirección General de Presupuestos, así como informe de la Dirección General de Costes y Personal, y de la Agencia Tributaria Madrid.

5. Por otra parte se refiere la MAIN, de forma expresa y amplia, a otros impactos como (i) el económico, (ii) organizativo, (iii) sobre la competencia, (iv) unidad de mercado, (v) de género y de igualdad de mujeres y hombres, (vi) familias, infancia, juventud y personas mayores, (vii) sobre la sociedad, (viii) la salud pública, (ix) medio ambiente urbano y calidad del aire, (x) contaminación acústica, (xi) cambio climático, (xii) de movilidad, y (xiii) simplificación de cargas administrativas.

6. Igualmente como ya hemos indicado se incorpora el Informe de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, relativo a la calidad regulatoria del Anteproyecto de Ordenanza, y el del Delegado de Protección de datos.

7. Constan anexos a la MAIN o incorporados al expediente, los informes de toda índole, tanto internos como externos (y que se citan al inicio del presente informe) que han servido al objeto de valorar y analizar la solución propuesta por la Ordenanza.

7. Finalmente, el anteproyecto de ordenanza, justifica en su Preámbulo y de forma extensa a lo largo de la MAIN el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia,

Asesoría Jurídica

6

C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

[Redacted signature area]

Información de Firmantes del Documento



- SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, de conformidad con el artículo 129 de la LPAC.

En consecuencia con lo anterior, esta Asesoría considera que se han cumplido las prescripciones legales exigibles para la tramitación de la Ordenanza.

III

En cuanto al **título habilitante** para su aprobación, los puntos 4 y 6.1 de la MAIN analizan de forma extensa los títulos competenciales en los cuales se apoya la regulación propuesta, y que se concretan en la Disposición final primera de la ordenanza propuesta.

Así, con carácter general la competencia del Ayuntamiento para la regulación propuesta descansa en la potestad reglamentaria reconocida por el artículo 4.1.a de la Ley 7/2985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), y materialmente en los siguientes títulos competenciales:

a. Tráfico, circulación, seguridad vial, y ordenación de la movilidad, competencias reconocidas con carácter general en los artículos 25.2.g) de la LBRL, artículo 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y artículos 38 a 45 de la Ley 22/2006, de 4 de julio de Régimen Especial de Madrid (en adelante LECREM).

b. Medio ambiente urbano, en especial, la protección contra la contaminación acústica y atmosférica. Competencias reconocidas en: (i) el artículo 25.2.b) y 26.1.d) de la LBRL, (ii) en los artículos 5.3 y 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; (iii) en materia de zonas de bajas emisiones, en el artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y en los artículos 2 y 5 (entre otros) del RDZBE; y (iv) en los principios y objetivos de movilidad urbana, conforme a los artículos 99 y 100 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

c. La protección de la salubridad pública, según lo establecido en el artículo 25.2.j) de la LBRL y el artículo 42.3. a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece la competencia de las Administraciones Locales en materia de control sanitario del medio ambiente (contaminación atmosférica).

d. En materia de régimen sancionador según las previsiones de los artículos 139 a 141 de la LBRL.

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

7

Información de Firmantes del Documento



SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
- LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21

IV

Por lo que se refiere al articulado del borrador de Anteproyecto de Ordenanza a la vista de la normativa aplicable, en relación con los títulos competenciales indicados anteriormente, y en particular la normativa aplicable en materia de zonas de bajas emisiones a las Entidades Locales, se considera que sus prescripciones son ajustadas a derecho.

CONCLUSIONES

Única. Examinado el borrador del Anteproyecto de la **ORDENANZA POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDENANZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE, DE 5 DE OCTUBRE DE 2018, EN MATERIA DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO REGULADO** procede **informar favorablemente el mismo.**

Este informe se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 12.3 a) del Reglamento Orgánico 1/2023, de 31 de enero, de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, en relación con el artículo 28 de la LECREM.

En Madrid, a fecha de la firma electrónica

Asesoría Jurídica
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

8

Información de Firmantes del Documento



SUBDIRECTORA GENERAL DE LO CONSULTIVO
LETRADA GENERAL

Fecha Firma: 10/12/2025 20:20:33
Fecha Firma: 10/12/2025 20:21:21