



## MEMORIA SOBRE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA DE LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MATERIA DE ZONA DE BAJAS EMISIONES.

### 1.- Antecedentes.

1. El Ayuntamiento de Madrid tiene legalmente atribuida competencias en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como de transporte colectivo urbano en virtud del artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y de los artículos 38 a 46 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid (en adelante, LCREM), en relación con el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante LTSV), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre.

En ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida por los artículos 128.1 de la LPAC, 11.1.e) de la LCREM, 4.4.a) de la LBRL y 55 del Texto Refundido las Disposiciones Legales en Materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, en relación con el artículo 7.b) del TRLT el Ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid (en adelante OMS), mediante Acuerdo Plenario del 5 de octubre de 2018 que permanece vigente en la actualidad, que fue modificada mediante Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, para adaptar la OMS a las necesidades de la ciudadanía.

2. Nuestro ordenamiento jurídico contempla la celebración, al inicio del procedimiento de elaboración de normas de carácter reglamentario, de una consulta pública previa en la que se recabe la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones representativas potencialmente afectadas por la futura norma.

Esta consulta pública previa responde tanto a la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública conforme al artículo 9.2 de la Constitución Española, como al ejercicio por la ciudadanía del derecho a participar en los asuntos públicos garantizado por el artículo 23 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) establece la obligación de posibilitar la participación activa de los posibles destinatarios en la elaboración de las normas.

A tal efecto el artículo 133 de la misma LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustanciará una consulta pública en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectadas por la futura norma.

Asimismo distintas normas sectoriales estatales contemplan la información pública en las normas que afectan a la movilidad de las personas y las mercancías (el artículo 99.b) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible) y al medio ambiente (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

#### Información de Firmantes del Documento





## 2.- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

### Primero. Cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional española de calidad del aire y de cambio climático y transición energética.

1. Distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante, TSJM) de 27 de julio de 2020 declararon la nulidad de la regulación de la ZBE "Madrid Central" (artículos 21 a 23 y la DT 3ª de la redacción inicial de la **Ordenanza de Movilidad Sostenible** (en adelante, OMS) **de 5 de octubre de 2018** (BOCM de 23 de octubre de 2018) como consecuencia de la insuficiencia del trámite de información pública y la inexistencia de memoria de impacto presupuestario.

Tras la inadmisión de los oportunos recursos, la declaración de nulidad de la regulación de la OMS relativa a la ZBE Madrid Central adquirió firmeza y se ejecutó mediante la publicación oficial del primer fallo en el BOCM de 16 de septiembre de 2021.

2. Como consecuencia del incumplimiento continuado de los niveles máximos permitidos por la normativa comunitaria y estatal de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno, con los relevantes riesgos para la salud humana y el medio ambiente que ello supone, y de la denuncia por la Comisión Europea al Reino de España por dicho incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, fue necesaria la redacción, tramitación y aprobación de **la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la OMS** (BOCM de 21 de septiembre) que:

a) Ha dotado a toda la población que resida o se encuentre en cualquier parte de la ciudad de Madrid de una protección básica en todo el término municipal, mediante la prohibición de la circulación de los vehículos más contaminantes, los vehículos con clasificación ambiental A, mediante la creación y regulación de **Madrid Zona de Bajas Emisiones** (en adelante, **Madrid ZBE**) en el artículo 23, la disposición transitoria 1ª.2 y el anexo II de la OMS (redacción 2021).

Madrid ZBE pretende dar cumplimiento a los valores límites de dióxido de nitrógeno establecidos por la normativa comunitaria y nacional calidad del aire, otorgando una misma protección a toda la ciudadanía y a todas las personas que visiten y disfruten de la ciudad de Madrid, garantizando con ello el principio de igualdad y no discriminación en la protección de la salud y del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

Y lo hace motivando en el preámbulo de la Ordenanza 10/2021 y su MAIN su necesidad, racionalidad, proporcionalidad y satisfacción del principio de igualdad y no discriminación. La regulación de Madrid ZBE es proporcional porque, conforme al principio de responsabilidad medioambiental -según el cual el coste debe asumirlo quien contamina-, **afecta exclusivamente a los vehículos con clasificación ambiental "A" por ser los que más contaminan** atendiendo a su potencial contaminante según establece la normativa estatal (artículos 14.3 de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética en relación con el Anexo II Apartado E) 2.e) del Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre), y a su impacto sobre las emisiones en la ciudad de Madrid (contaminan 47 veces más que un ECO), por ser *aquellos* cuya circulación tiene un mayor impacto sobre la salud pública, la calidad de aire y el medio ambiente urbano.

#### Información de Firmantes del Documento





Conforme a lo previsto en el Anexo II.E. del Reglamento General de Vehículos, aprobado mediante Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre y la página web de la DGT <sup>1</sup>, los vehículos con clasificación A son los turismos y las furgonetas ligeras de gasolina matriculadas antes del 1 de enero de 2001 y diésel matriculadas antes del 1 de enero de 2006, así como los vehículos de más de 8 plazas y pesados tanto de gasolina como diésel, matriculados antes de 2006. Por tanto se trata de vehículos:

- a) Turismos y furgonetas ligeras de gasolina de más de 23 años.
- b) Turismos y furgonetas ligeras diésel de más de 18 años.
- c) Vehículos de más de 8 plazas tanto gasolina como diésel de más de 18 años.
- d) Vehículos pesados de más de 18 años.

**b)** Ha creado el novedoso concepto de “Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección” (en adelante, ZBEDEP), para establecer un régimen especial para aquellas zonas de la ciudad en las que las necesidades medioambientales son más acusadas, otorgando un régimen de especial protección adaptado a sus necesidades específicas, estableciendo su regulación general. El artículo 22 de la OMS (redacción 2021) regula sus objetivos, su marco normativo básico, y la obligación de regular su contenido mediante ordenanza.

**c)** Ha creado y regulado la **ZBEDEP Distrito Centro** como ordenación permanente de tráfico de ámbito territorial especial y circunscrita al Distrito Centro destinado a resolver los problemas de contaminación ambiental, acústica y la elevadísima demanda de uso del espacio público en la zona centro de la ciudad, regulada en los artículos 22, 23, la disposición transitoria 3ª y el Anexo III de la OMS (redacción 2021).

**d)** Ha creado y regulado la **ZBEDEP Plaza Elíptica** como ordenación permanente de tráfico especial de ámbito territorial reducido destinada salvaguardar la protección de la salud pública y del medio ambiente urbano a la mayor brevedad posible en la zona de la ciudad que tradicionalmente ha experimentado los niveles más elevados de dióxido de nitrógeno, regulada en los artículos 22, 24 y el Anexo IV de la OMS (redacción 2021).

Las ZBEs, tanto Madrid ZBE como las ZBEDEPs Distrito Centro se regulan como ordenaciones permanentes de tráfico adoptadas en cumplimiento y ejecución de los artículos 7.b), 7.g) y 18 de la LTSV, en relación con los artículos 38, 39.1 y 40.a) de la LCREM, el segundo párrafo del artículo 16.4 de la 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera y el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

**3. Con posterioridad a la aprobación y entrada en vigor de la Ordenanza 10/2021 por la que se modifica la OMS creando las ZBEs, el TJUE ha condenado al Reino de España por incumplir los valores límite de dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid desde 2010.**

Mediante sentencia de 22 de diciembre de 2022, Asunto C-125/2020, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) condena al Reino de España por el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con su anexo XI, al no haber velado porque no se superase de forma sistemática y continuada, desde 2010 hasta 2018, los valores límite anual fijado para el dióxido de

<sup>1</sup> <https://www.dgt.es/nuestros-servicios/tu-vehiculo/tus-vehiculos/distintivo-ambiental/>





nitrógeno (NO<sub>2</sub>), y el valor límite horario fijado para el NO<sub>2</sub>, en la ciudad de Madrid, entre otras ciudades españolas, en el plazo más breve posible.

La citada STJUE acredita la necesidad de la regulación de las medidas restrictivas del tráfico para lograr la reducción de las emisiones de NO<sub>2</sub> y supone un riesgo adicional, en este caso económico para la ciudad de Madrid y su Ayuntamiento, porque en caso de que se produjeran posteriores incumplimientos en materia de dióxido de nitrógeno, si la Comisión u otros Estados denunciaran al TJUE el incumplimiento de la Directiva 2008/50 CE y el TJUE condenara al Reino de España por ello, se impondría una multa millonaria desde que se inició el incumplimiento así como multas coercitivas diarias hasta su efectivo cumplimiento.

**4. La regulación de la Ordenanza 10/2021 ha acreditado su éxito en la satisfacción de las razones imperiosas de interés general que motivan su adopción, de forma perfectamente compatible con el elevado desarrollo de la actividad económica.**

La modificación de la OMS operada por la Ordenanza 10/2021, con la regulación de Madrid ZBE y las ZBEDEPs Distrito Centro y Plaza Elíptica, han permitido lograr, por vez primera en los ejercicios 2022 y 2023, dar cumplimiento al Valor Límite Anual de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) regulado por la normativa comunitaria y nacional en cuanto al dióxido de nitrógeno, que a día de hoy dicha normativa fija en 40 microgramos por metro cúbico (40 µg/m<sup>3</sup>) que la ciudad de Madrid ha incumplido desde 2010 y hasta 2021.

La regulación de las ZBEs ha permitido a la ciudad de Madrid mantener -por cuarto año consecutivo- y mejorar en 2022 y 2023 -en conjunto respecto a cualquier otro ejercicio- los registros relativos al Valor Límite Horario (VLH) de NO<sub>2</sub> que la Directiva 2008/50 CE establece para la protección de la salud, al regular que no se pueda rebasar para el VLH los 200 µg/m<sup>3</sup> más de 18 veces al año en una misma estación.

En este sentido, el éxito de la ZBEDEP Plaza Elíptica, que hasta 2022 era el punto negro de la contaminación de la capital, es inapelable, al pasar de en 2018 de un Valor Límite Anual de 53 µg/m<sup>3</sup> -la normativa lo fija en 40 µg/m<sup>3</sup>- a 36 µg/m<sup>3</sup> en 2023, lo que supone una reducción del 32,1 %.

El éxito en la reducción de los valores de exposición al dióxido de nitrógeno no se circunscribe al efectivo cumplimiento de la Directiva 2008/50 CE, la LCA y el RCA, sino que supone fundamentalmente mejorar de la protección de la salud de las personas, a través de la reducción de la morbilidad y mortalidad asociada a la exposición continuada al dióxido de nitrógeno, especialmente por los colectivos más vulnerables como personas mayores, niños y personas con patologías respiratorias y cardíacas.

La regulación de las ZBEs se ha completado con un amplio y heterogéneo conjunto de medidas concebido en el marco de la Estrategia de Sostenibilidad Medioambiental Madrid 360, compuesta por 280 actuaciones que han contribuido a mejorar la calidad del aire, ofreciendo a los ciudadanos su adaptación a este nuevo modelo de ciudad sostenible con medidas como el ambicioso "Plan de ayudas económicas para la renovación del parque de vehículos Cambia 360", por el que desde el año 2021 el Ayuntamiento de Madrid ha reservado 47,8 millones de euros para fomentar, promover y facilitar que los madrileños renueven su vehículo por otro más eficiente (clasificación

Información de Firmantes del Documento





ambiental C, ECO o CERO emisiones), llegándose a percibir hasta 8.500 euros por la compra de un vehículo CERO o hasta 5.500 por un ECO.<sup>2</sup>

Forman parte de “Madrid 360” la continua mejora en las infraestructuras de movilidad y en la red de la Empresa Municipal de Transporte, permitiendo que se hayan alcanzado récords absolutos de viajeros en 2023. El fomento del transporte público con la ampliación de Bicimad a los 21 distritos, la implantación de jornadas de gratuidad en los autobuses o la creación de dos líneas gratuitas los 365 días del año que atraviesan el distrito Centro -uniendo Atocha y el intercambiador de Moncloa, principales nodos de entrada a la ciudad- también han contribuido a la consecución de estos resultados.

Debe destacarse que la regulación de las ZBEs introducida en la OMS mediante la reforma operada por la Ordenanza 10/2021 ha logrado estos objetivos de forma equilibrada y perfectamente compatible con la mejora de la movilidad urbana sostenible y el mantenimiento de un elevado de nivel de desarrollo económico.

Además de ello el Ayuntamiento de Madrid, mediante la Ordenanza 10/2021 y la Estrategia de Sostenibilidad Medioambiental Madrid 360, ha potenciado la sostenibilidad medioambiental de la movilidad urbana y la contribución que la OMS supone respecto a los objetivos legales de “*mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos*” del artículo 100.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

**5. Revisión judicial de la Ordenanza 10/2021, pendiente de recurso de casación, que podrían afectar a determinados preceptos que regulan las ZBEs, de resultar firme.**

Mediante sendas sentencias de 17 de septiembre de 2024, no firmes, por las que se estiman parcialmente las respectivas demandas, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha declarado la nulidad del régimen transitorio de Madrid ZBE (DT 1<sup>a</sup>.2 de la OMS redacción de 2021) y de toda la regulación específica de las ZBEDEPs Distrito Centro (artículo 23, FDT 3<sup>a</sup> y anexo III de la OMS redacción 2021) y Plaza Elíptica (artículo 24 y anexo IV de la OMS redacción 2021).

Ambas sentencias carecen de firmeza por encontrarse en plazo de recurso de casación. La Junta de Gobierno ha autorizado el ejercicio de la acción que se presentará dentro del plazo legal para ello, y cuya tramitación y resultado procesal influirá en el proyecto normativo de ordenanza de modificación de la OMS en materia de ZBEs en los términos que resuelva el Tribunal Supremo.

**Segundo. Adaptación a la normativa estatal aprobada con posterioridad:**

Desde la aprobación de la OMS el 5 de octubre de 2018 y de la Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre de 2024 se han aprobado distinta normativa estatal sectorial que incide en mayor o menor medida en la OMS y que, en su caso, puede llegar motivar o incluso requerir la modificación de algunos de sus contenidos, particularmente la adaptación a la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica la LTSV y al Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones -que desarrolla el artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética-.

<sup>2</sup> Puede obtener más información en: [www.cambia360vehiculosparticulares.es](http://www.cambia360vehiculosparticulares.es)

Información de Firmantes del Documento





### 3.- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

El Ayuntamiento de Madrid podría dar respuesta a las necesidades descritas optando por cualquiera de las siguientes alternativas:

1º) Mantener la redacción vigente.

Esta opción se considera inadecuada porque deja sin respuesta los problemas anteriormente referidos, porque: a) si eventualmente adquirieran firmeza las referidas sentencias del TSJM de 17 de septiembre de 2024 supondría una regresión al nivel de protección de la salud y ambiental logrado por la regulación de las ZBEs introducida en la OMS, que dificultaría y podría incluso imposibilitar el cumplimiento por la ciudad de Madrid de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire y las impuestas por la normativa estatal sobre cambio climático; y b) porque supondría privar a la ciudadanía de un instrumento esencial para construir un futuro más sostenible y una mayor protección de la salud de las personas y del medio ambiente urbano, específicamente en materia de calidad del aire.

2º) Realizar una modificación parcial de los contenidos de la vigente OMS.

Esta opción, consistente en ofrecer soluciones regulatorias que incrementen la protección de la salud de las personas frente a los problemas de salud provocados y agravados por la exposición a niveles de dióxido de nitrógeno que superen los valores límite regulados por la normativa comunitaria y nacional española, que mejoren la calidad del aire y el medio ambiente urbano, y que posibiliten una mejora sustancial de la sostenibilidad medioambiental de la movilidad urbana de forma socialmente consensuada, perfeccionando la motivación e incrementando la proporcionalidad de la regulación de las ZBEs, se considera adecuada y satisfactoria.

3º) Elaborar y tramitar una nueva ordenanza de movilidad sostenible.

Esta opción se considera inadecuada por resultar innecesaria y desproporcionada la aprobación de una nueva ordenanza de movilidad sostenible cuando las necesidades descritas solo exigirían la modificación de determinados preceptos.

4º) Regular las zonas de bajas emisiones en una ordenanza específica, independiente y distinta de la OMS.

Se considera una solución regulatoria inadecuada porque no evitaría la necesidad de modificar la vigente OMS que ya regula zonas de bajas emisiones, y porque supondría quebrar el esfuerzo de sistematización y codificación de la normativa de movilidad sostenible de la ciudad de Madrid en una sola ordenanza, la OMS, que recoge toda la regulación municipal sobre la movilidad urbana, de la que las zonas de bajas emisiones, consideradas como ordenaciones permanentes de tráfico, forman parte inescindible.

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que la segunda opción, la modificación parcial de la vigente OMS es la solución más adecuada para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos de Madrid, por cuanto posibilitaría dar respuesta a la inaplazable necesidad de proteger la salud de las personas mediante la imprescindible mejora de la calidad del aire y al cumplimiento a las

#### Información de Firmantes del Documento





obligaciones derivadas de la legislación estatal de cambio climático y transición energética, incrementaría la proporcionalidad de la regulación de las zonas de bajas emisiones, agilizando y simplificando su gestión y los trámites a realizar por la ciudadanía.

#### 4.- Necesidades y oportunidades de la aprobación.

Con la redacción de una nueva modificación parcial de la vigente OMS en materia de ZBEs se pretende dar satisfacción a las siguientes necesidades:

**PRIMERA NECESIDAD: Garantizar el derecho fundamental a la integridad física, proteger la salud pública y garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, mediante** la mejora sustancial de la calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno.

La protección de la salud pública frente a las consecuencias negativas sobre la salud humana derivadas de la exposición a niveles de dióxido de nitrógeno superiores a los valores límite establecidos es uno de los objetivos fundamentales de las sucesivas Directivas comunitarias en materia de calidad del aire, actualmente regulados en la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la Calidad del Aire y a una Atmósfera más Limpia en Europa (en adelante, DCA). La regulación comunitaria ha sido transpuesta en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire (en adelante, LCA) y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (en adelante, RCA).

Tanto la Organización Mundial de la Salud como la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) advierten anualmente del negativo impacto sobre la salud de la población europea derivado de la contaminación en la salud, particularmente en zonas urbanas, especialmente por su exposición a elevados niveles de NO<sub>2</sub>, junto con las partículas en suspensión (PM) y el ozono troposférico.

La regulación de las ZBEs, tanto la contenida en la OMS en su redacción dada por la Ordenanza 10/2021 como la que se propondrá con el proyecto normativo cuya tramitación se inicia, responde a la inaplazable y urgente necesidad, tal y como recoge la legislación vigente, de establecer y regular una ordenación permanente del tráfico para proteger el derecho fundamental a la vida y a la integridad física de las personas, así como el derecho constitucional a la salud de las personas mediante la protección de la salud pública.

En este sentido debe señalarse que la Organización Mundial de la Salud <sup>3</sup> ha modificado a la baja la recomendación del valor máximo de dióxido de nitrógeno al que puede exponerse la población, destacando que:

*“La contaminación del aire es una de las mayores amenazas medioambientales para la salud humana, junto con el cambio climático”.*

*“Se calcula que cada año la exposición a la contaminación del aire causa 7 millones de muertes prematuras y provoca la pérdida de otros tantos más millones de años de vida saludable. En los niños, esto podría suponer una reducción del crecimiento y la función pulmonares, infecciones respiratorias y agravamiento del asma. En los adultos, la cardiopatía isquémica y los accidentes cerebrovasculares son las causas más comunes de muerte*

<sup>3</sup> <https://www.who.int/es/news/item/22-09-2021-new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution>

#### Información de Firmantes del Documento

MARTA ALONSO ANCHUELO - DIRECTORA GENERAL  
FRANCISCO DE BORJA CARABANTE MUNTADA - DELEGADO ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO,  
MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD / SEGUNDO TENIENTE DE ALCALDE

Fecha Firma: 02/10/2024 17:53:44  
Fecha Firma: 02/10/2024 17:57:27





*prematura atribuible a la contaminación del aire exterior, y también están apareciendo pruebas de otros efectos como diabetes y enfermedades neurodegenerativas”.*

*“Cuanto más expuestos estén a la contaminación del aire, mayor será el impacto sobre la salud, especialmente de las personas con enfermedades crónicas (como asma, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y cardiopatías), así como de las personas mayores, los niños y las embarazadas”.*

En este sentido resulta necesario iniciar un procedimiento de modificación de la OMS en materia de ZBEs porque, con independencia del resultado del recurso de casación que el Ayuntamiento de Madrid va a interponer contra las Sentencias del TSJM de 17 de septiembre de 2024:

1º) **El Ayuntamiento de Madrid debe** ejercer la potestad reglamentaria en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad, así como el resto de títulos habilitantes ejercidos en la aprobación de la OMS y la Ordenanza 10/2021, para **proteger** el derecho fundamental a la integridad física, proteger **la salud pública** y garantizar el derecho a un **medio ambiente** adecuado para el desarrollo de la persona, mediante la mejora sustancial de la calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno, mediante la necesaria, racional y proporcional regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBEs) que resulte imprescindible para lograr el cumplimiento de las citadas razones imperiosas de interés general.

2º) De conformidad con lo previsto en los artículos 3.1.a) y 7.1 del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, las ZBEs no solo deben definir *“objetivos cuantificables de calidad del aire que comporten una mejora respecto de la situación de partida en el interior de su perímetro”*, debiendo en todo caso *“cumplir con los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire”*, sino que las ZBEs están sujetas a la **obligación reglamentaria de contribuir “adicionalmente a alcanzar, en un plazo razonable, los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud”**, por lo que existe la obligación reglamentaria de avanzar hacia el progresivo cumplimiento del Valor Límite Anual de dióxido de nitrógeno recomendado por la Organización Mundial de la Salud ( $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Este límite es más estricto que el que se prevé que en cuanto al dióxido de nitrógeno regule la nueva directiva que próximamente modificará la Directiva 50/2008 CE ( $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), y mucho más estricto que el actualmente regulado en la citada ( $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

**SEGUNDA NECESIDAD: Constituye una obligación jurídica ineludible dar efectivo cumplimiento a las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire y la legislación nacional de cambio climático y transición energética.**

**1.- Cumplimiento de la legislación de cambio climático y transición energética. Necesidad de adaptar la regulación de las ZBEs de la OMS al Reglamento de Zonas de Bajas Emisiones:**

El Ayuntamiento de Madrid está obligado a tener zonas de bajas emisiones (ZBEs) con el fin de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento del artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Como fundamenta el preámbulo de la Ordenanza 10/2021 las ZBEs de la ciudad de Madrid tienen por objeto principal reducir las emisiones contaminantes de dióxido de nitrógeno derivadas del tráfico rodado de vehículos de combustión, por lo que su objetivo esencial y prioritario es la







protección de la salud mediante la mejora de la calidad del aire, promoviendo de forma secundaria y complementaria una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en línea con los objetivos de lucha contra el cambio climático asumidos por la Unión Europea y el Reino de España.

## 2.- Cumplimiento de la normativa europea y nacional de calidad del aire.

1. La ciudad de Madrid capital cerró 2023 con los mejores registros de dióxido de nitrógeno de su historia, 36 microgramos por metro cúbico ( $36 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), gracias a la regulación de las ZBEs contenida en la OMS, complementada por las políticas globales y progresivas en materia de movilidad y medio ambiente promovidas mediante la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360.

Pero no basta con haber logrado el cumplimiento en 2022 y 2023, sino que es necesario que el Ayuntamiento de Madrid disponga de la regulación que garantice en todo momento el cumplimiento normativa comunitaria y nacional de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno.

El Ayuntamiento de Madrid ha necesitado 12 años y la regulación de las ZBEs contempladas en la OMS para lograr el cumplimiento del Valor Límite Anual (VLA) en materia de dióxido de nitrógeno de  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  regulado en la vigente Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 (en adelante, DCA).

### 2. La regulación de las ZBEs introducida en la OMS resulta necesaria para seguir cumpliendo la normativa de calidad del aire.

La prueba de la imperiosa necesidad de la regulación de Madrid ZBE y de las ZBEDEPs Distrito Centro y Plaza Elíptica es la constatación del hecho empírico de que solo con esta regulación ha logrado la ciudad de Madrid dar cumplimiento a la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno, que continuamente vino incumpliendo desde que finalizara el 31 de diciembre de 2009 el plazo transitorio concedido al efecto, por la normativa comunitaria, para darle eficaz cumplimiento.

En caso de que adquirieran firmeza los fallos de las sentencias del TSJM de 17 de septiembre de 2024, que declaran la nulidad de la toda la regulación de las ZBEDEPs Distrito Centro y Plaza Elíptica, así como la nulidad del régimen transitorio de Madrid ZBE (exclusivamente de la DT 1ª.2 y los apartados segundo y tercero del Anexo II de la OMS, redacción 2021), se produciría un agravamiento de los registros de dióxido de nitrógeno en el Distrito centro y en el entorno de la Plaza de Fernández Ladreda que podría suponer, de nuevo, el incumplimiento de la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire.

### 3. Necesidad de evitar el riesgo de una ulterior sentencia del TSJUE que condene a la ciudad de Madrid al abono de multas millonarias, si se volvieran a incumplir los valores límites de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno.

Si el Ayuntamiento de Madrid no hubiera logrado tal cumplimiento, a día de hoy se expondría a la imposición de multas millonarias por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) hasta lograr el cumplimiento efectivo de los niveles máximo de dióxido de nitrógeno regulados por la citada Directiva 2008/50, de 21 de mayo.

#### Información de Firmantes del Documento





Por ello, resulta necesario iniciar la tramitación de una ordenanza por la que se modifique la OMS en materia de ZBEs, para introducir aquella regulación que resulte necesaria, racional y proporcional para garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno, normativa que va a endurecerse en los próximos meses.

#### **4. Necesidad de garantizar el nivel de protección medioambiental alcanzado y de avanzar en los términos del artículo 7.1 párrafo segundo del Reglamento de ZBE.**

Solo con la regulación de las ZBEs introducida en la OMS por la Ordenanza 10/2021 se ha logrado que la ciudad de Madrid cumpla en 2022 y 2023 la normativa de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno, que incumplió desde 2010.

Resulta necesario iniciar el procedimiento de una nueva ordenanza que modifique la OMS para modificar la regulación vigente y, en su caso, para introducir la que resulte necesaria porque el ordenamiento jurídico comunitario y nacional y la jurisprudencia obligan a respetar la progresividad del nivel de protección alcanzado. En este sentido debe destacarse que:

1º) El Ayuntamiento de Madrid no solo está obligado a mantener la calidad del aire, sino que está legalmente obligado a *“mejorar la calidad del aire y cumplir los objetivos que se establezcan, de conformidad con lo establecido en esta ley”*, conforme a lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (en adelante, LCA).

2º) El Ayuntamiento de Madrid no puede reducir la protección de la salud y el medio ambiente lograda mediante la redacción dada a la OMS por la Ordenanza 10/2021, conforme al principio de no regresión medioambiental regulado en los artículos 2.1) y 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y el artículo 7 del Reglamento por el que se regulan las ZBE.

3º) Los artículos 4.2 y 7.1 del Reglamento de ZBEs (RD 1052/2022, de 27 de diciembre) y el artículo 4.2 de la Ley de calidad del aire obligan a los Poderes Públicos a *“adoptar cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y del medio ambiente”*.

4º) Porque el artículo 7 párrafo segundo del Reglamento de ZBEs, obliga a que las ZBEs contribuyan además de a cumplir los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, a contribuir *“adicionalmente a alcanzar, en un plazo razonable, los valores guía de las directrices sobre calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud”*, que como se ha expuesto son mucho más estrictos que los regulados en la normativa comunitaria.

**TERCERA NECESIDAD: Es necesario adaptar la regulación de la OMS a las modificaciones de la normativa estatal introducidas con posterioridad a su aprobación y de su modificación por Ordenanza 10/2021** de 13 de septiembre, tanto en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, como de la normativa estatal de los ámbitos sectoriales que inciden sobre la OMS, especialmente en materia de calidad del aire y de cambio climático y transición energética.

#### Información de Firmantes del Documento

MARTA ALONSO ANCHUELO - DIRECTORA GENERAL  
FRANCISCO DE BORJA CARABANTE MUNTADA - DELEGADO ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO,  
MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD / SEGUNDO TENIENTE DE ALCALDE

Fecha Firma: 02/10/2024 17:53:44  
Fecha Firma: 02/10/2024 17:57:27





1. Así, en el ámbito de la normativa de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, con posterioridad a la aprobación de la OMS y su modificación operada mediante Ordenanza 10/2021, se han aprobado cinco disposiciones normativas con rango legal que han modificado contenidos puntuales de la LTSV, de las que solo la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica la LTSV en materia del permiso y licencia de conducción por puntos incide sobre la regulación de la OMS, que legisla la tipificación del incumplimiento de las restricciones de circulación de las zonas de bajas emisiones como infracción grave de tráfico al introducir el artículo 76.z3) de la LTSV.

2. En el ámbito de la calidad del aire, la OMS debe adaptarse para lograr el efectivo cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y su desarrollo reglamentario mediante Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, especialmente en lo relativo a los valores de dióxido de nitrógeno.

3. En el ámbito del desarrollo de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética que da respuesta a los compromisos internacionales y europeos adquiridos por el Reino de España en las materias que le dan título, el Estado ha aprobado el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, que regula los objetivos, la delimitación y diseño de las zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBEs), los requerimientos en materia de calidad del aire y cambio climático, así como el contenido mínimo de los proyectos de ZBEs y su periódica revisión.

Resulta por todo ello necesaria, la redacción, tramitación y aprobación de una ordenanza que modifique la OMS para adaptarla a las reformas normativas introducidas en la legislación estatal de en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, así como en materia de calidad del aire, cambio climático y transición energética, y movilidad sostenible.

**En conclusión**, la necesidad de ofrecer una mayor y mejor protección de la salud de las personas exige la adopción de medidas que aseguren que no se superen en la ciudad de Madrid los valores límite de dióxido de nitrógeno regulados en la normativa comunitaria y estatal de calidad del aire, tanto la vigente a fecha corriente como la que se aprobará próximamente -previsiblemente en este último trimestre de 2024-, así como la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones de la legislación estatal de cambio climático y de su desarrollo mediante el Reglamento estatal de ZBEs, a través de la regulación de las oportunas zonas de bajas emisiones (ZBEs), justifican la necesidad de iniciar la tramitación una ordenanza que, dando cumplimiento a las exigencias jurisprudenciales y a los desarrollos normativos estatales adoptadas con posterioridad a la aprobación de la Ordenanza 10/2021 actualice y, en su caso, apruebe la regulación de las zonas de bajas emisiones.

Para ello se regularán las zonas de bajas emisiones, mediante la correspondiente ordenanza modificativa de la OMS en esta materia, perfeccionando su motivación y analizando la posibilidad de incluir alguna otra regulación transitoria que, con carácter excepcional y por tiempo limitado, autorice la circulación en las ZBEs, atendiendo a razones justificadas que permitan facilitar a determinados colectivos la adaptación al cumplimiento de la norma, siempre que resulten racionales, proporcionales, no discriminatorias y aseguren el cumplimiento del objetivo principal

Información de Firmantes del Documento

MARTA ALONSO ANCHUELO - DIRECTORA GENERAL  
FRANCISCO DE BORJA CARABANTE MUNTADA - DELEGADO ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO,  
MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD / SEGUNDO TENIENTE DE ALCALDE

Fecha Firma: 02/10/2024 17:53:44  
Fecha Firma: 02/10/2024 17:57:27





de proteger la salud de las personas mediante el cumplimiento de la normativa de calidad del aire en materia de dióxido de nitrógeno.

#### 5.- Objetivos de la norma.

**1º) Reforzar la dimensión normativa de la sostenibilidad medioambiental urbana** en el marco del compromiso municipal de protección de la salud de las personas y la mejora sustancial de la calidad del aire, mediante la regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBEs).

Partiendo del modelo proyectado en el avance de la “Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360”, que ha acreditado hacer perfectamente compatible la protección de la salud mediante la mejora sustancial de los niveles de dióxido de nitrógeno, con la mejora de la movilidad urbana y el desarrollo de la actividad económica en la ciudad de Madrid, se pretende perfeccionar técnicamente tanto la motivación como la regulación de las ZBEs, asegurando el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y nacionales en materia de calidad del aire (dióxido de nitrógeno) y cambio climático y transición energética.

**2º) Mejorar la técnica normativa de la regulación de las zonas de bajas emisiones.**

La aprobación de una ordenanza de modificación de la OMS en materia de zonas de bajas emisiones serviría para mejorar la motivación, la técnica normativa y el contenido de la regulación de las zonas de bajas emisiones y a llevar a cabo las modificaciones exigidas para la adaptación de la OMS a la normativa comunitaria y estatal aprobada con posterioridad a su entrada en vigor en 2018 y a la de su reforma operada mediante la referida Ordenanza 10/2021.

En definitiva, se plantea la necesidad de reformar la OMS para dar una respuesta a la inaplazable necesidad de proteger la salud de las personas mediante la regulación de las zonas de bajas emisiones que resulten necesarias para cumplir la normativa comunitaria y nacional de calidad del aire y nacional de cambio climático, para adaptar la ordenanza a las modificaciones experimentadas por la normativa estatal sectorial que incide sobre la OMS, así como para simplificar la gestión administrativa municipal de las zonas de bajas emisiones, perfeccionado su motivación y su técnica normativa.

Madrid, a 2 de octubre de 2024.

Firmado electrónicamente

**LA DIRECTORA GENERAL DE GESTIÓN Y VIGILANCIA DE LA CIRCULACIÓN**  
**Marta Alonso Anchuelo**

**EL DELEGADO DEL ÁREA DE GOBIERNO DE URBANISMO,**  
**MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD**  
**Borja Carabante Muntada**



**PREGUNTAS DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA:**

**PRIMERA:** ¿Consideras que las restricciones de circulación deben centrarse en los vehículos más contaminantes?

**SEGUNDA:** ¿Cómo favorecerías otras alternativas de movilidad sostenible?

**TERCERA:** ¿Consideras que las restricciones de circulación deben ser más estrictas en aquellas zonas de la ciudad de mayor contaminación?

**CUARTA:** La legislación estatal obliga a crear zonas de bajas emisiones (ZBEs) para cumplir las obligaciones de calidad del aire y de cambio climático ¿Cómo crees que deberían regularse las ZBEs para que protejan eficazmente la salud de las personas a través de la mejora de la calidad del aire?

Información de Firmantes del Documento

