



ORDENANZA REGULADORA DE LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO. CONSULTA PÚBLICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 99.b) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible recogen como principio legal la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y las mercancías. Al objeto de que todos los ciudadanos, organizaciones y asociaciones puedan emitir opiniones y/o sugerencias sobre el proyecto técnico del Ayuntamiento de Toledo para la zona de bajas emisiones (ZBE) del municipio, de obligado cumplimiento en los términos que regula el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, desarrollado mediante el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, se redacta y expone la siguiente memoria justificativa.

1. ANTECEDENTES

El incremento de la contaminación urbana como consecuencia de la movilidad y el transporte, unido a una mayor densidad del tráfico en nuestras ciudades, se ha convertido en un problema de índole ambiental y de salud pública que se intenta paliar con medidas que, en última instancia, alcanzan la restricción de la circulación de los vehículos más contaminantes en las ciudades.

Las zonas de bajas emisiones (En adelante en esta introducción, ZBE) pueden facilitar la adaptación al cambio climático, tal como contempla el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 que, en su primer Programa de Trabajo (2021-2025), incorpora diversas medidas orientadas a promover intervenciones urbanas de carácter adaptativo vinculadas al desarrollo de ZBE. Las olas de calor y sus impactos en las ciudades, que previsiblemente van a aumentar su frecuencia, duración e intensidad como resultado del cambio climático se ven además incrementados por el “efecto isla de calor”. Todos estos fenómenos y tendencias pueden verse reducidos o atenuados mediante la adopción de ZBE y otras medidas de adaptación al cambio climático en el ámbito urbano.

El urbanismo de proximidad y la reorganización de la movilidad urbana permiten disminuir el “efecto isla de calor” y reducir los impactos sobre la salud humana. Las ZBE son espacios donde potencialmente se puede enfatizar el desarrollo de la infraestructura verde y la biodiversidad urbana, los sombreados naturales o artificiales, los sistemas urbanos de drenaje sostenible y pavimentos más permeables, la recuperación del espacio público para la ciudadanía, etc.

No hay que olvidar, además, otra fuente importante de emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, como son los sistemas de climatización que usan combustibles fósiles. Las acciones dirigidas a la rehabilitación energética y a la electrificación de los sistemas de climatización tienen evidentes sinergias con el objetivo último de reducción de emisiones en las ZBE.



En el ámbito de la salud pública, según los últimos datos facilitados por la Organización Mundial de la Salud, nueve de cada diez personas respiran aire altamente contaminado. De hecho, la Agencia Europea de Medio Ambiente estima en más de 30.000 muertes prematuras en España al año a causa de la mala calidad del aire, siendo el actual modelo de movilidad y transporte una de las causas.

Además, la Agencia Europea del Medio Ambiente establece que los efectos de la exposición a la contaminación del aire o al ruido afectan especialmente a la población más vulnerable por razón de su estatus socioeconómico, su nivel de ingresos, situación de empleo o nivel educativo. Así, las personas de edad avanzada, los menores, las personas con problemas de salud y las personas de bajo poder adquisitivo, son más vulnerables a la mala calidad del aire y el ruido, que la población en general y, además, son los que tienen menos oportunidades de modificar sus condiciones de vida o lugar de residencia, lo que también determina una mayor exposición a estas emisiones. Por tanto, las políticas encaminadas a la mejora de la calidad del aire y la reducción del ruido en las ciudades benefician especialmente a estos colectivos más vulnerables.

El transporte por carretera genera el 26,9% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero de España, y es responsable del 6,7% de las emisiones de partículas finas PM_{2,5} (el 7,3%, si se considera el total de partículas en suspensión, TSP), y del 30,6% del total de emisiones de NO_x a la atmósfera. Estos porcentajes aumentan significativamente si nos centramos en las zonas urbanas.

En las zonas urbanas pueden existir emisiones derivadas de los sistemas de calefacción y producción de agua caliente sanitaria que usan como fuente energías fósiles y que añadidos a un modelo de movilidad basado en la movilidad individual en automóviles empeora el confort y percepción de seguridad de peatones y ciclistas, produciendo además una multiplicación de las posibilidades de accidentes de circulación.

Esto implica una ocupación del espacio público urbano, limitando sus funciones, disminuyendo la seguridad vial y condicionando fuertemente el uso y disfrute de las calles, especialmente por parte de los colectivos ciudadanos más vulnerables.

El establecimiento de las ZBE son también una oportunidad de reordenación de la movilidad en el municipio y que junto a otras medidas (potenciación del transporte público, ampliación de espacios peatonales, potenciación de la movilidad ciclista...), puede ser una oportunidad para replantear el esquema de movilidad en su conjunto, mejorando no solo el medio ambiente y la salud, sino también la vida de los ciudadanos.

A este respecto, el 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, otorga a los municipios la competencia de restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales. Medidas de restricción del tráfico urbano que, en ningún caso se pueden aplicar de manera indiscriminada, requiriendo, por tanto, de una planificación y estudios que demuestren su necesidad con el objetivo final de proteger y conservar el medio ambiente.



Por todo ello, se hace necesario virar hacia una movilidad sostenible en la que las ZBE juegan un papel esencial.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en relación con los GEI y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), en relación con los contaminantes atmosféricos, son los instrumentos clave de planificación nacional y que fijan los objetivos a conseguir, para dar respuesta a los compromisos de reducción de emisiones tanto de los gases de efecto invernadero como de los contaminantes atmosféricos suscritos por el Reino de España.

En este sentido, el establecimiento de las ZBE, en las que se prevé la limitación del acceso a los vehículos contaminantes, contribuirá al cumplimiento de los objetivos que el PNIEC y PNCCA han establecido.

Reducir las emisiones contaminantes producidas por los a motor que circulan por nuestras ciudades es una consecuencia de la creciente preocupación por el medioambiente y la salud ciudadana.

De lo anterior deriva un marco normativo que obliga a la creación de Zonas de Bajas Emisiones dentro de las ciudades y regula su gestión.

- La **LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA** tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades. Esta ley impone a los municipios de más de 50.000 habitantes la adopción, antes de 2023, de planes de movilidad urbana sostenible, que deben introducir medidas de mitigación para reducir las emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo al menos el establecimiento de zonas de bajas emisiones (En adelante ZBE) y también aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- El **REAL DECRETO 1052/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES** tiene por objeto regular los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, y de conformidad con los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma, de no regresión y de quien contamina paga.
- De acuerdo con el artículo **14.3 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética**, “se entiende por **ZONA DE BAJAS EMISIONES** el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero,



conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente”.

De cara al cumplimiento de las Leyes y Reales Decretos referidos anteriormente, el Ayuntamiento de Toledo va a proceder a la elaboración de la ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO.

2. OBJETO

Establecer las bases para la consulta pública a realizar con carácter previo a la elaboración y aprobación de la ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO.

3. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO

La ciudad de Toledo no cuenta con herramientas normativas que permitan establecer y regular zonas de bajas emisiones y dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la legislación de carácter nacional:

- La **ORDENANZA MUNICIPAL DE MOVILIDAD DE LA CIUDAD DE TOLEDO** establece en su artículo 5 que “No podrán circular por las vías objeto de esta Ordenanza los vehículos con niveles de emisión de ruido, gases o humos superiores a los reglamentariamente establecidos, y a los previstos en la Ordenanza Municipal de Contaminación. Todos los conductores de vehículos quedan obligados a colaborar en las pruebas reglamentarias de detección que permitan comprobar las posibles deficiencias observadas y en aquellos controles preventivos de la seguridad ciudadana que se establezcan.”
- La **ORDENANZA REGULADORA DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL DE LA CIUDAD DE TOLEDO** establece en su artículo 5 que “En lo referente a la contaminación producida por los vehículos automóviles, la presente Ordenanza se adapta al Decreto 2.025 de 1974, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por este tipo de focos de emisión, en el que se fijan los límites máximos admisibles y los procedimientos de medida de los mismos.

Esta ausencia de regulación implica que la gestión de la movilidad municipal tal y como está definida en la actualidad no puede aplicar métodos ni procedimientos de medición, análisis y control sobre las inmisiones en las ciudades producidas por las emisiones contaminantes de los vehículos a motor. Esto implica, tal y como ya se ha indicado en los antecedentes de este documento:

- Consecuencias graves en la salud pública. La Agencia Europea de Medio Ambiente estima en más de 30.000 muertes prematuras en España al año a causa de la mala calidad del aire, siendo el actual modelo de movilidad y transporte una de las causas.
- Consecuencias medioambientales. La circulación indiscriminada de vehículos contaminantes incrementa las emisiones de partículas contaminantes a la atmósfera. El transporte por carretera genera el 26,9% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero de España, y es responsable del 6,7% de las emisiones de partículas finas



PM2,5 (el 7,3%, si se considera el total de partículas en suspensión, TSP), y del 30,6% del total de emisiones de NOx a la atmósfera.

4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA APROBACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO

La necesidad y oportunidad de la aprobación de esta ordenanza proviene de:

- Obligación de establecer Zonas de Bajas Emisiones, antes de 2023, en ciudades de más de 50.000 según lo dispuesto en la LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA.
- La necesidad de disminuir las emisiones contaminantes de los vehículos a motor para preservar el medioambiente y la salud pública.

5. OBJETIVOS DE LA ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO

- Incrementar la seguridad vial y la necesaria, ordenada y respetuosa convivencia entre los distintos modos de transporte.
- Garantizar la protección de la salud de las personas a través de la mejora sustancial de la calidad del aire, desarrollando jurídicamente a nivel municipal los objetivos contemplados en la normativa vigente de protección ambiental y de Mejora de la Calidad del Aire.
- Incidir en la sostenibilidad medioambiental mediante el fomento del transporte público y la intermodalidad de transporte público colectivo, la movilidad peatonal y ciclista, el impulso y apoyo a la movilidad eléctrica y la movilidad menos contaminante y los vehículos de uso compartido.
- Armonizar y ordenar los distintos usos de las vías y espacios públicos urbanos y la racionalización del espacio de estacionamiento tanto en superficie y las Zonas de Aparcamiento Vecinal, reservas para personas con movilidad reducida, distribución urbana de mercancías y otras funciones como los aparcamientos públicos.
- Fomentar el desarrollo de hábitos ciudadanos que ayuden en la lucha contra el cambio climático y en la mitigación de sus efectos en las ciudades.

La intención es que esta ordenanza cumpla con el principio de seguridad jurídica, al ajustarse y desarrollar, en el ámbito de las competencias municipales, la normativa comunitaria, estatal y autonómica, ofreciendo un marco normativo preciso, amplio, estable y al mismo tiempo flexible para ofrecer solución a los desafíos presentes y futuros de la movilidad urbana sostenible.

También se aplicará el principio de proporcionalidad en la medida en que solo recogerá aquellas cargas o restricciones estrictamente necesarias para cumplir las razones de interés general, imponiendo el menor número posible de aquellas y de la forma menos restrictiva para los derechos de las personas, y el principio de eficiencia al evitar cargas accesorias o innecesarias a los ciudadanos, y simplificar y racionalizar la gestión administrativa.



Dado que la ciudad de Toledo no tiene las problemáticas de contaminación derivada de la movilidad urbana de otras ciudades de España, la ZBE no se plantea como un instrumento para la restricción de derechos o a la prohibición del uso del automóvil sino como un instrumento correctivo de las inercias actuales para evitar tener dichos problemas en el futuro. En consecuencia, ni la zona de bajas emisiones ni su ordenanza reguladora se plantean desde una perspectiva de restricción de derechos e imposición de obligaciones que generen un perjuicio económico a los ciudadanos.

Su planteamiento se basa en la corresponsabilidad ciudadana, incidiendo en el fomento de la movilidad sostenible, la incentivación de las alternativas menos contaminantes para el desarrollo de la movilidad urbana y la educación ciudadana como ejes principales del proyecto.

6. ESTRUCTURA DE LA ORDENANZA MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES DE LA CIUDAD DE TOLEDO

La ordenanza seguirá la estructura de la ORDENANZA TIPO DE LA FEMP SOBRE LA CREACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES redactada por la Dirección General de Igualdad y Política Institucional de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

6.1. DELIMITACIÓN PREVISTA

El Casco Histórico de Toledo, delimitado por la línea amarilla del plano adjunto. No se descarta la implementación de futuras zonas de bajas emisiones de carácter temporal en otras zonas de la ciudad en función del resultado del estudio de las inmisiones medioambientales registradas por las estaciones de contaminación ambiental de la ciudad.

Hay que indicar que la puesta en funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones no prevé modificar el funcionamiento de los sistemas de control de accesos mediante pilonas retráctiles del Casco Histórico.





7. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Tras la aprobación de la LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA no hay solución alternativa a la implantación de una Zona de Bajas Emisiones en Toledo y a su regulación mediante la Ordenanza Regulatoria correspondiente.

8. CONSULTA PÚBLICA

El trámite de consulta pública previa tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones, a fin de poder conformar la propuesta final de implementación de la Zona de Bajas Emisiones en la Ciudad de Toledo, pudiendo presentar sus propuestas en torno a cuestiones como:

- Objetivos y motivación de la implantación de la Zona de Bajas Emisiones de Toledo.
- Excepciones, autorizados o moratorias que deben quedar reguladas.
- Cualquier otra cuestión en relación con la aplicación de la Zona de Bajas Emisiones.

A la vista de lo anterior se abre un periodo de consulta ciudadana en la página web del Ayuntamiento de Toledo por el plazo de 20 días a partir de la publicación en la misma.

9. COMO PARTICIPAR

¿Consideras importante, en virtud de lo que establece la Ley, implantar una ZBE que regule el tráfico rodado y el estacionamiento en el casco urbano de nuestra ciudad, con el fin de mejorar la calidad del aire y la calidad de vida de las personas?

Si estás empadronado/a en Toledo y eres mayor de 16 años, puedes participar en esta consulta ciudadana. También, si eres una entidad con personalidad jurídica (asociación, ONG, organización o empresa). Para ello, puedes mandar tus aportaciones y propuestas a la siguiente dirección de correo electrónico: zonabajasemisiones@toledo.es.

Igualmente, las sugerencias y aportaciones a esta consulta pública previa se podrán formular mediante escrito dirigido al Registro General del Ayuntamiento de Toledo de forma presencial o mediante sede electrónica, con referencia al número de expediente y asunto que figuran en el encabezado, en el plazo de 20 días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación que se producirá en la página web del Ayuntamiento de Toledo.