

**MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN EL REAL DECRETO 1052/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES, Y EL REAL DECRETO 1428/2003, DE 21 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE CIRCULACIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL TEXTO ARTICULADO DE LA LEY SOBRE TRÁFICO, CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR Y SEGURIDAD VIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 339/1990, DE 2 DE MARZO.**

13 de mayo de 2025

**INDICE:**

<b>FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.....</b>	<b>6</b>
1. Motivación.....	6
2. Objetivos .....	9
3. Análisis de las alternativas .....	9
4. Adecuación a los principios de buena regulación .....	9
<b>II. CONTENIDO. ....</b>	<b>10</b>
<b>III. ANÁLISIS JURÍDICO.....</b>	<b>11</b>
1. Fundamento jurídico y rango normativo .....	11
2. Engarce con el Derecho nacional y de la Unión Europea.....	12
3. Entrada en vigor .....	16
<b>IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN. ....</b>	<b>16</b>
<b>V. ANALISIS DE IMPACTOS.....</b>	<b>18</b>
1. Impacto presupuestario.....	18
2. Impacto por razón de género .....	18
3. Impacto en materia medio ambiental .....	19
4. Impacto por razón de cambio climático.....	19
5. Impacto en materia de salud pública .....	19

## FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.  Ministerio del Interior.	<b>Fecha</b>	13/05/2025
<b>Título de la norma</b>	Proyecto de real decreto por el que se modifican el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y el Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Modificación del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y del Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer los requisitos que garanticen el efectivo cumplimiento del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre.</li> <li>- Mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, resultando en una mejora de la salud de la ciudadanía y de la calidad de vida urbana, impulsando una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro, fomentando la movilidad activa y la recuperación del espacio público.</li> <li>- Desarrollar la previsión contenida en el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre,</li> </ul>		

	<p>por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en relación con la facultad para establecer ordenaciones especiales del sentido de circulación y restricciones en vías urbanas por parte de las autoridades municipales competentes, incorporando las recomendaciones al respecto adoptadas por la Comisión Europea.</p>
<p><b>Principales alternativas consideradas</b></p>	<p>Dado que se trata de una modificación de dos reales decretos que ya se encuentra en vigor, no se ha contemplado la adopción de medidas que no tengan carácter regulatorio, por entender que las medidas regulatorias son las más efectivas para alcanzar el objetivo esperado y que estas son las más adecuadas poder dotar al marco de actuación de las distintas Administraciones Públicas de la debida seguridad jurídica.</p>
<p><b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b></p>	
<p><b>Tipo de norma</b></p>	<p>Real Decreto.</p>
<p><b>Estructura de la Norma</b></p>	<p>Consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por dos artículos y una disposición final única.</p>
<p><b>Informes recabados</b></p>	<p>Se han recabado los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en el artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. (Pendiente)</li> <li>• Ministerio de Interior, previsto en el artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, previsto en el artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, previsto en el párrafo sexto del artículo 26.5, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Ministerio de Industria y Turismo, previsto en el artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en virtud</li> </ul>

	<p>del artículo 26.5, párrafo cuarto de la Ley 50/1997, 27 de noviembre. (Pendiente)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación previa del Ministerio de para la Transformación Digital y de la Función Pública, previsto en el artículo 26.5, quinto párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), previsto en el artículo 19 de la 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. (Pendiente)</li> <li>• Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de conformidad con lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)</li> <li>• Dictamen del Consejo de Estado, en virtud del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. (Pendiente)</li> </ul>
<p><b>Consulta pública previa</b></p>	<p>Se ha prescindido del trámite de consulta pública previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al concurrir las siguientes circunstancias:</p> <p>La norma regula un aspecto meramente parcial de la materia.</p> <p>La propuesta no impone nuevas obligaciones de relevancia a los municipios destinatarios.</p> <p>La propuesta carece de impacto económico alguno en la actividad económica.</p>
<p><b>Trámites de audiencia e información</b></p>	<p>El trámite de audiencia a las comunidades autónomas, a las Ciudades de Ceuta y Melilla, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a las entidades representativas de los sectores afectados se realizó a través de correo electrónico entre el 26 de mayo y el 18 de junio de 2025 (ambos inclusive).</p> <p>De conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, 27 de noviembre, se ha realizado el trámite de información pública a través del portal de internet del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, llevándose a cabo entre el 26 de mayo y el 18 de junio de 2025 (ambos inclusive).</p>
<p><b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b></p>	

<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	Este real decreto se dicta al amparo del artículo 149.1. 21ª y 23.ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.	
<b>IMPACTO PRESUPUESTARIO</b>	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma:  <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado  <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto  <input type="checkbox"/> implica un ingreso
<b>IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO y MEDIO AMBIENTE</b>	La norma tiene un impacto en materia medioambiental:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
	Impacto en sobre el cambio climático:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>OTROS IMPACTOS</b>	Impacto en materia de salud pública:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>

## **INTRODUCCIÓN**

La presente memoria abreviada del análisis de impacto normativo, (en adelante, MAIN), se realiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Asimismo, se integra en esta memoria la descripción de la tramitación exigible en aplicación de la 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

### **I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.**

#### **1. Motivación**

##### Antecedentes de la norma:

El Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, se aprobó en diciembre de 2022 con el objeto de regular los requisitos mínimos que deben satisfacer las zonas de bajas emisiones (en adelante, ZBE) que, en cumplimiento del artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debían establecer, antes de 2023, los municipios españoles de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y 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 establecimiento de estas ZBE es pues, una obligación legal que posibilita la aplicación de las medidas incluidas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica y el Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente y cuya finalidad es contribuir a mejorar la calidad del aire y de mitigar el cambio climático, resultando en una mejora de la salud de la ciudadanía y de la calidad de vida urbana, impulsando una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro, fomentando la movilidad activa y la recuperación del espacio público y promoviendo la mejora de la seguridad vial, así como la pacificación del tráfico.

El capítulo II del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, que lleva por rúbrica “Objetivos y contenido”, recoge los requisitos que deben cumplir las ZBE, relativos a la: delimitación y diseño de las ZBE; restricción de acceso; circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental; integración del proyecto de ZBE con otros instrumentos de planificación; requerimientos de las ZBE en materia de calidad del aire; requerimientos de las ZBE en materia de cambio climático; impulso del cambio modal y eficiencia energética;

requerimientos de las ZBE en materia de ruido; contenido mínimo del proyecto de ZBE y plazos de revisión.

Por otra parte, el artículo 18 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, contiene la previsión legal sobre el establecimiento de supuestos especiales de la circulación y restricciones por la autoridad competente, bajo una perspectiva centrada en ordenaciones especiales a implantar en vías interurbanas. Esta previsión se desarrollada reglamentariamente en el artículo 37 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre.

Por su parte, la reciente Guía de recomendaciones, buenas prácticas y posibles acciones para establecer medidas de Regulación sobre Restricciones de Acceso a zonas y vías Urbanas (UVAR) de la Comisión Europea ha venido a contemplar como oportunas la implantación de una serie de restricciones u ordenaciones especiales como medidas para mejorar la movilidad y la seguridad de los usuarios, así como reforzar el objetivo perseguido con la implantación de ZBE.

#### Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma:

La contaminación atmosférica continúa siendo un motivo de seria preocupación en España y en el resto de Europa, y aún existen niveles de contaminación con efectos adversos muy significativos para el medio ambiente y la salud humana, particularmente en los núcleos urbanos.

En España, casi todas las capitales de provincia presentan datos de calidad del aire que incumplen valores guía de las Directrices Mundiales de la OMS sobre la Calidad del Aire, aprobadas el 22 de septiembre de 2021.

El 20 de noviembre de 2024 se publicó en el DOUE y en el BOE 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. Entre sus novedades destaca el acercamiento de los valores límite a las Directrices Mundiales de la OMS, reduciendo sus valores guía a la luz de las nuevas evidencias científicas sobre el impacto que la contaminación del aire produce en la salud humana aún con concentraciones más bajas en determinados contaminantes. La Directiva (UE) Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, pretende situar a la Unión Europea en el camino para lograr la contaminación cero del aire a más tardar en 2050, tal y como prevé el «Plan de Acción de la UE: "Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo"» publicado por la Comisión Europea el día 21 de mayo de 2021, en sinergia con los esfuerzos de neutralidad climática.

Estas novedades introducidas tanto a nivel internacional como a nivel de la Unión Europea y que, por tanto, tienen que aplicarse en nuestro país van a suponer un reto para los principales núcleos de población españoles.

Hay que poner de manifiesto la importancia cuantitativa de los objetivos de «descarbonización» del transporte y la movilidad, y específicamente de la parte que de tal «descarbonización» corresponde al cambio modal, siendo la principal

fuerza motriz impulsora del mismo el establecimiento, a partir de 2023, de las ZBE de acuerdo con el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

Igualmente, este proyecto normativo pretende complementar las acciones anteriormente indicadas con medidas de ordenación especial de la circulación y las restricciones que facultativamente puedan adoptar las autoridades competentes municipales para mejorar la seguridad de los usuarios de las vías urbanas y racionalizar su uso de forma más eficaz. Para ello, existen varios criterios o mecanismos que sirven como base para su implantación y que tras los debidos análisis y estudios liderados por la Comisión Europea han sido considerados como elementos clave por parte de su Grupo de Expertos de Movilidad Urbana.

Estos criterios asociados a características, uso o tecnologías de los vehículos aportan ventajas considerables al permitir la adopción de medidas basadas en principios de la debida proporcionalidad y adecuación a la finalidad que se persigue que es; aumentar la seguridad de la movilidad en las vías urbanas, al mismo tiempo que se respetan los principios fundamentales asociados a la libre circulación de personas.

Por tanto, con este proyecto de real decreto se persigue dotar de un marco estable y más sólido para el establecimiento de ordenaciones especiales y restricciones por parte de las autoridades competentes y que se puedan basar en criterios asociados a vehículos, principalmente aquellos destinados a asegurar mayores cotas de seguridad en los desplazamientos de todos los usuarios.

#### Necesidad y oportunidad de su aprobación:

Durante el tiempo de vigencia del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, se ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer unos criterios que garanticen la implantación efectiva de la norma, de forma que la implantación de una ZBE vaya acompañada de la aplicación de medidas normativas y de las medidas adicionales que garanticen la efectividad de la ZBE y el cumplimiento del objetivo que se pretende conseguir con el establecimiento de estas zonas. En el caso del Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, se considera conveniente su modificación para poder precisar reglamentariamente el contenido de la previsión legal contenida Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre y de esta manera dotar de mayor seguridad jurídica y coherencia normativa, sobre todo considerando varias iniciativas adoptadas por algunos municipios en relación con ciertas restricciones a la circulación de determinados vehículos por cuestiones de seguridad, toda vez que el actual texto podría adolecer de la regulación más concreta y adecuada que pueda servir como marco general habilitador.

El proyecto de real decreto se centrará en establecer las medidas necesarias que garanticen la implantación efectiva de la ZBE para reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud de la ciudadanía que supone la contaminación atmosférica en los núcleos urbanos, como consecuencia de las emisiones que genera el transporte y la movilidad. Asimismo, el proyecto incluye

el debido ajuste normativo en relación con ordenaciones especiales del tráfico en vías urbanas apoyados en nuevos instrumentos y criterios que permitan superar ciertos marcos ligados tradicionalmente a la propia infraestructura, haciendo uso de supuestos más proporcionales y objetivables.

## **2. Objetivos**

La norma que se pretende aprobar tiene los siguientes objetivos:

- Establecer los requisitos que garanticen el cumplimiento efectivo del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre.
- Proporcionar una mayor garantía jurídica a los municipios en el ejercicio de las competencias que les correspondan en materia de tráfico.
- Mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, resultando en una mejora de la salud de la ciudadanía y de la calidad de vida urbana, impulsando una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro, fomentando la movilidad activa la recuperación del espacio público y racionalizando su uso, así como promocionar espacios más seguros para todos los usuarios de las vías urbanas.

## **3. Análisis de las alternativas**

Dado que se trata de una modificación de dos reales decretos que ya se encuentran en vigor, no se ha contemplado la adopción de medidas que no tengan carácter regulatorio, por entender que las medidas regulatorias son las más efectivas para alcanzar el objetivo esperado, y que estas medidas son las más adecuadas poder dotar al marco de actuación de las distintas Administraciones Públicas de la debida seguridad jurídica.

## **4. Adecuación a los principios de buena regulación**

Esta norma se adecúa a los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que han de regir las actuaciones de las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

De conformidad con los principios de necesidad y eficacia, este real decreto se fundamenta en el interés general ya que pretende conseguir: una adecuada protección del medio ambiente a través de la mejora sustancial de la calidad del aire y de la promoción del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en las ciudades, así como mediante el impulso del cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles y la mejora de la eficiencia energética del transporte urbano; así como mejorar la seguridad en las ciudades a través de la materialización facultativa de medidas que contribuyan a mejorar la circulación y el tráfico en zonas urbanas, y la integración segura de todos los usuarios.

Igualmente, este proyecto de real decreto facilita el cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre.

Esta norma cumple con el principio de proporcionalidad, al regular los aspectos mínimos e imprescindibles para el fin que persigue, al establecer los requisitos necesarios para que la implantación de una ZBE sea considerada efectiva. Igualmente, se limita a desarrollar de forma más concreta una facultad municipal sin incorporar ninguna nueva obligación en relación con la obligación de establecer restricciones adicionales, lo cual queda dentro del ámbito de actuación municipal como consecuencia de su propio margen competencial constitucionalmente reconocido.

Asimismo, se garantiza el principio de seguridad jurídica en tanto que este proyecto de real decreto es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, tanto de la Unión Europea como el nacional, generando un marco normativo estable, predecible, integrado y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión para ofrecer una solución adecuada a los desafíos presentes y futuros que supone la elevada contaminación atmosférica y acústica que afecta especialmente a las grandes aglomeraciones urbanas, así como la mejora de la seguridad vial y del uso del espacio y vías urbanas, para ahondar a su vez en los objetivos globales de sostenibilidad en materia de transporte y la movilidad.

El principio de transparencia está garantizado, en cuanto la norma define claramente sus objetivos y se cumplen fielmente los trámites de información y audiencia públicas que dan participación tanto al público en general como a los colectivos y sectores vinculados a la movilidad en particular, a través de la publicación del texto normativo en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Asimismo, se da audiencia a las comunidades autónomas, a las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades locales. Además, el proyecto de real decreto será sometido al Consejo Asesor del Medio Ambiente.

Finalmente, en aplicación del principio de eficiencia, este proyecto de real decreto no establece cargas administrativas, por lo que no requerirá el incremento de los recursos humanos y económicos disponibles por la Administración General del Estado. Asimismo, la norma asegura la máxima eficacia en la consecución de sus objetivos con los menores costes posibles al evitar cargas accesorias o innecesarias a la ciudadanía y a las empresas, tratando de simplificar y racionalizar la gestión administrativa en esta materia.

## **II. CONTENIDO.**

La norma consta de una parte dispositiva y de una parte expositiva que consta de dos artículos y de una disposición final única.

El contenido de la parte dispositiva se compone de:

- Artículo 1: que añade un artículo 10 bis al Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre y que lleva por rúbrica: *Implantación efectiva de las Zonas de Bajas Emisiones.*

- Artículo 2: que incorpora un artículo 37 bis Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre y que lleva por rúbrica: Ordenación especial del tráfico y restricciones en vías urbanas.

En el artículo 1 se concretan los requisitos mínimos que deberán cumplirse para que se considere que la implantación de una ZBE se ha realizado de forma efectiva. Dichos requisitos son los siguientes:

1. La normativa municipal vigente donde se establece la delimitación legal de la ZBE.
2. Las prohibiciones o restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, según el potencial contaminante de los mismos.
3. El sistema activo de control de accesos, monitorización y seguimiento.
4. El régimen sancionador activo, quedando excluido para esta consideración cualquier sistema transitorio de avisos que pudiera haberse contemplado previamente.

El artículo 2 viene a disponer una habilitación facultativa y de carácter armonizador para que los municipios puedan establecer ordenaciones especiales del tráfico por motivos de seguridad o racionalización del uso de las vías urbanas apoyándose en criterios uniformes ligados a vehículos, todo ello, sin perjuicio de las restricciones medioambientales a la circulación, las cuales deberán respetar la legislación aplicable.

Por su parte, la disposición final única, es la relativa a la entrada en vigor de la norma y señala que el real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **1. Fundamento jurídico y rango normativo**

El Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, se aprobó en diciembre de 2022 con el objeto de regular los requisitos mínimos que deben satisfacer las ZBE que, en cumplimiento del artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debían establecer, antes de 2023, los municipios españoles de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y 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.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, define las ZBE como 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

Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, añade, que cualquier medida que suponga una regresión de las ZBE ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente.

Con la norma proyectada se pretende modificar el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, para establecer las medidas necesarias que garanticen la implantación efectiva de la ZBE, para de esta manera reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud de la ciudadanía que supone la contaminación atmosférica en los núcleos urbanos, como consecuencia del transporte y la movilidad.

Por su parte, el Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, , como norma básica estatal que establece las reglas generales que deben observarse en todo el territorio del Estado, a fin de garantizar la debida coherencia de las normas en materia de tráfico que deben cumplir todos los usuarios de las vías urbanas, dejando autonomía a aquellas autoridades competentes en materia de regulación, gestión y ordenación del tráfico para fijar las normas específicas que garanticen la seguridad del flujo de la circulación y establecer un uso racional y priorizado de la vías atendiendo a diversos criterios.

Con la norma proyectada, se pretenden consolidar las facultades de las que disponen las autoridades municipales dentro de su propio ámbito competencial fijando de forma más clara la atribución reglamentaria apoyada en criterios adoptados como comunes por la Comisión Europea para toda la Unión.

En lo que respecta al rango de la norma, se señala que, al tratarse de una modificación de un real decreto, se considera que el rango normativo propuesto es el más adecuado.

## **2. Engarce con el Derecho nacional y de la Unión Europea**

A nivel nacional, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera establece en su artículo 16.4 que; *“(...) las entidades locales, con el objeto de conseguir los objetivos de esta ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, que pueden incluir restricciones a los vehículos más contaminantes, a algunas matrículas, a algunas horas o zonas, entre otros”*

Por su parte, el artículo 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, establece que; los Planes de Acción a corto plazo *“podrán, en determinados casos, establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, reducir o suspender actividades que contribuyan de forma significativa a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos. Esos planes de acción podrán incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, a aeronaves en ciclo de aterrizaje y despegue, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica. En el marco de*

*esos planes, también podrán preverse acciones específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.”*

Además, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica todo un capítulo a las políticas de transporte y movilidad sostenible. Definiendo en su artículo 100 que las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su política de impulso de la movilidad sostenible, perseguirán los siguientes objetivos:

1. Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales.
2. Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental.
3. Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda.
4. Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados.
5. Fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

Por su parte, 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, en su artículo 7.g) atribuye a los municipios la competencia de restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales y su artículo 18, atribuye la competencia de acordar por los mismos motivos la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o bien para determinados vehículos, así como el cierre de determinadas vías.

En materia de ruido, las ZBE que se definan pueden incorporar, entre sus objetivos; promover el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica que sean aplicables en las áreas en las que se encuentran, y que dependen de la zonificación acústica que se haya establecido por la autoridad competente (en general los ayuntamientos), de acuerdo al artículo 5 y 13 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

En cuanto a su relación con el Derecho de la Unión Europea, hay que señalar que en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental y en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, se contemplan las dos figuras de protección

siguientes: las zonas en las aglomeraciones y las zonas en campo abierto. Entre los objetivos perseguidos para las ZBE se incorpora la promoción del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica de las ciudades.

Así pues, el real decreto proyectado asume los compromisos asumidos por España tanto a nivel de la Unión Europea, como a nivel internacional, y por lo tanto es congruente con la normativa europea que en esta materia se ha adoptado en los últimos años, la cual se detalla a continuación:

La normativa europea sobre calidad del aire en vigor, que está constituida por la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, y por la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente, donde se establecen unos objetivos de calidad del aire para la protección de la salud humana y el medio ambiente en su conjunto, que se transpuso a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 812/2007, de 22 de junio, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos, que fue derogado por el actual Real Decreto 102/2011, de 28 de enero.

En el marco de la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones, se han adoptado varios reglamentos europeos, entre los que destacan los siguientes:

- El Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 443/2009 y (UE) n.º 510/2011, este Reglamento fija reducciones del 37,5% de emisiones de CO<sub>2</sub> de turismos para 2030 partiendo de unos niveles ya ambiciosos en 2021, y se marca como referencia al menos un 35% de vehículos de cero o bajas emisiones (inferiores a 50gCO<sub>2</sub>/km) para 2030.

- El Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados nuevos y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 595/2009 y (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/53/CE del Consejo, que establece objetivos de reducción a vehículos pesados nuevos en 2025 y 2030.

Por último, cabe destacar la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que establece un objetivo vinculante para la Unión Europea en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en 2030. Asimismo, esta Directiva define normas relativas al transporte y criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa. La Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, se transpuso

parcialmente al ordenamiento jurídico nacional a través del Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables.

Además, como se ha señalado anteriormente, el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, fue desarrollada reglamentariamente en el artículo 37 en Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, bajo una perspectiva centrada en ordenaciones especiales a implantar en vías interurbanas.

La Guía de recomendaciones, buenas prácticas y posibles acciones para establecer medidas de Regulación sobre Restricciones de Acceso a zonas y vías Urbanas (en adelante, UVAR) de la Comisión contempla como oportunas la implantación de una serie de restricciones u ordenaciones especiales como medidas para mejorar la movilidad y la seguridad de los usuarios de las vías urbanas, así como reforzar el objetivo perseguido con la implantación de ZBE.

El Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012, exige a las autoridades que faciliten información a los usuarios de la vía pública sobre las normas y procedimientos de tráfico, incluidos los UVAR. En este sentido, esta norma incorpora la previsión de que las autoridades municipales comuniquen información sobre las normas de tráfico relativas a los UVAR.

En este sentido, el Reglamento Delegado (UE) 2015/962 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014, por el que se complementa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al suministro de servicios de información de tráfico en tiempo real en toda la Unión Europea, exige a los Estados miembros que den acceso a una amplia gama de datos tanto estáticos, como dinámicos a través de los puntos de acceso nacionales, en el caso español, este punto de acceso es el denominado NAP, en materia de tráfico y movilidad, de la Dirección General de Tráfico, creado por Resolución de 22 de febrero de 2021, de la Dirección General de Tráfico.

El citado reglamento delegado fue modificado por el Reglamento Delegado (UE) 2022/670 de la Comisión de 2 de febrero de 2022 por el que se completa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre tráfico en tiempo real a escala de la Unión Europea, el cual incluye nuevos conjuntos de datos que deben de ser proporcionados, como son los datos relativos a los UVAR (aplicables a partir de enero de 2025), y más concretamente, los datos relativos a; límites de restricciones, prohibiciones u obligaciones con validez zonal, estado de acceso actual y condiciones de circulación en zonas de tráfico regulado.

### **3. Entrada en vigor**

La norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. Este real decreto no impone nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, por lo que no se aplica a este caso el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

### **IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

La elaboración y tramitación de este real decreto se ha efectuado de conformidad con lo previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por ser una norma con incidencia ambiental. Los trámites realizados en la elaboración de esta norma son los siguientes:

#### **1. Consulta pública previa.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, no se considera preciso la realización del trámite de consulta pública previa al concurrir las siguientes circunstancias:

En primer lugar, se considera que la norma regula un aspecto meramente parcial de la materia que es objeto de regulación, puesto que únicamente se modifica la norma para matizar y concretar la regulación prevista en el actual Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre y en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre.

En segundo lugar, la propuesta no impone nuevas obligaciones de relevancia a los municipios destinatarios, sino que incide en la importancia del cumplimiento efectivo de obligaciones ya establecidas. Asimismo, el proyecto normativo carece de impacto económico en la actividad económica.

#### **2.Trámite de información pública.**

La información pública relativa al proyecto de real decreto por el que se modifican el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, y el Real Decreto 1428/2003, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, ha estado disponible en el apartado de Participación Pública del portal de internet del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ([Información pública sobre proyecto Real Decreto Zonas de Bajas Emisiones](#)) desde el 26 de mayo y el 18 de junio de 2025, ambos inclusive, dando cumplimiento, igualmente, a lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

#### **3. Trámite de audiencia a comunidades autónomas, entidades locales y entidades representativas de sectores afectados.**

El trámite de audiencia a las comunidades autónomas, a las Ciudades de Ceuta y Melilla y a las entidades locales (a través de la Federación Española de

Municipios y Provincias), así como a entidades representativas de los sectores afectados, se realizó a través de una consulta llevada a cabo mediante el envío de un correo electrónico de fecha 26 de mayo de 2025 y con plazo de respuesta hasta el 18 de junio de 2025 (ambos inclusive)

#### **4. Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente (pendiente)**

El proyecto de Real Decreto ha sido sometido a estudio y debate por el Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente celebrado el X de XXX de 2025, en cumplimiento del artículo 19.2 a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

#### **5. Informes de Ministerios y Organismos Públicos afectados (pendientes)**

La Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha solicitado informe a los siguientes Ministerios y Organismos Públicos potencialmente afectados:

- Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, previsto en el párrafo sexto del artículo 26.5, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Ministerio de Industria y Turismo, previsto en el artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (xx-xx-2025)
- Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, previsto en el párrafo primero del artículo 26.5 párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (XX-XX-2025)
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (xx-xx-2025)
- Ministerio de Interior, previsto en el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (xx-xx-2025)
- Ministerio del Interior en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto de la Ley 50/1997, 27 de noviembre. (XX-XX-2025)

#### **6. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en virtud del artículo 26.5, párrafo 4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)**

#### **7. Aprobación previa del Ministerio del para la Transformación Digital y de la Función Pública, en virtud del artículo 26.5, quinto párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)**

#### **8. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (Pendiente)**

## **9. Dictamen del Consejo de Estado. (Pendiente)**

El proyecto de real decreto será remitido para dictamen del Consejo de Estado, en aplicación de lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

## **V. ANALISIS DE IMPACTOS.**

### **1. Impacto presupuestario**

El proyecto de real decreto no supone un incremento de las dotaciones presupuestarias ni de las retribuciones de personal de la Administración Central ni de las Administraciones Autonómicas.

Cabe esperar que este proyecto normativo tenga un cierto impacto presupuestario en las Administraciones Locales que son responsables de su efectiva aplicación, tanto en términos de ingresos como de gastos. Llevar a cabo la valoración neta de dicha incidencia resulta imposible en estos momentos, pues dependerá de la efectiva puesta en práctica de los instrumentos de movilidad urbana sostenible por parte de las autoridades competentes. En todo caso, cabe esperar un cierto nivel de gasto público tanto en materia de personal (Policía y Agentes de Movilidad, personal técnico, etc.); como en recursos materiales (semáforos, señalización, balizamiento, radares, etc.), tecnológicos y de digitalización de procesos o de servicios.

En relación con los ingresos, es previsible que estos sean generados por la aplicación de las sanciones por infracción de la normativa en esta materia, por las tasas o los precios públicos por aprovechamiento u ocupación del dominio público, autorizaciones de paso y circulación, estacionamiento, etc. En todo caso, las entidades locales beneficiarias de las ayudas para la implantación de ZBE contarán con presupuesto suficiente para implantar las medidas oportunas, tal y como se detalla a continuación.

Por Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la primera convocatoria correspondiente al ejercicio 2021, para participar en el proceso, en régimen de concurrencia competitiva.

Hay que señalar que el día 17 de febrero de 2022, se publicó la Resolución provisional de la Secretaría General de Transporte y Movilidad de concesión de dichas ayudas, y que las actuaciones subvencionadas deberán estar ejecutadas a más tardar el 31 de diciembre de 2024.

### **2. Impacto por razón de género**

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; y en el artículo 19 de la Ley Orgánica

3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se considera que este proyecto de real decreto tiene un impacto positivo por razón de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, puesto que la norma proyectada implica una reorganización de los espacios públicos, apuesta por el transporte público, los desplazamientos tanto a pie, como en bicicleta y, en general, pretende contribuir a la pacificación del medio urbano, y a dotar de más elementos y herramientas para garantizar la seguridad en estos desplazamientos.

En este sentido, los estudios más recientes sobre movilidad y perspectiva de género demuestran que el género es un diferenciador importante en la movilidad urbana porque las mujeres presentan patrones de movilidad diferentes a los hombres, puesto que incluyen más intermodalidad y, en particular, utilizan más el transporte público y se desplazan más a pie, y en varios momentos del día.

### **3. Impacto en materia medio ambiental**

Además de los impactos positivos en materia de calidad del aire a los que se hace referencia en el análisis de impacto por razón de cambio climático, en materia de ruido se prevé igualmente un impacto medioambiental positivo en las áreas urbanas, consistente en una reducción de la contaminación acústica, como consecuencia de la limitación de circulación de los vehículos de tracción mecánica más contaminantes, que se corresponden normalmente con los más ruidosos.

En materia de eficiencia energética, se espera un impacto positivo al promover el uso de energías renovables y de suministro de combustibles alternativos en el ámbito de la movilidad urbana; y al favorecer el uso de transporte público y medios autopropulsados. Por estas razones el proyecto normativo tendrá un impacto positivo sobre el medio ambiente.

### **4. Impacto por razón de cambio climático**

Este proyecto de real decreto supone avanzar significativamente en la protección del medio ambiente y de la salud de las personas. El principal impacto sobre el medio ambiente es lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que tendrá como efecto colateral una reducción significativa de emisiones de contaminantes atmosféricos, como; dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas en suspensión, mejorando así la calidad del aire de las áreas urbanas, que conllevará efectos positivos sobre la protección de la salud humana y del medio ambiente.

### **5. Impacto en materia de salud pública**

Se prevé que este proyecto normativo produzca un impacto positivo sobre la salud individual de las personas y en consecuencia sobre la salud pública en general, debido a la mejora sustancial de la calidad del aire por la reducción de las emisiones y partículas a la atmosfera derivadas del tráfico rodado, la reducción de la siniestralidad vial, así como la reducción de la contaminación acústica.

