

**Informe  
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de  
España<sup>1</sup> con motivo de la consulta pública previa del**

**“PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN  
LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES”**

Mayo de 2022

## **1. Introducción**

A iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las Zonas de Bajas Emisiones (en adelante ZBE), cuyo objeto es establecer los requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos de estas zonas.

La creación de las ZBE viene recogida en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, que establece que las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20.000 habitantes que superen los valores límite de contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, deberán contar con estas áreas antes de 2023.

Por su parte, el desarrollo reglamentario de dicha Ley está previsto en su disposición final sexta, que faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

---

<sup>1</sup> Este documento recoge la posición de la Cámara de Comercio de España al trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las Zonas de Bajas Emisiones, y se ha conformado a partir de las aportaciones de diferentes empresas y agentes implicados. El documento trata de recoger el mayor consenso posible en sus diferentes observaciones, sin que ello necesariamente implique que sea la opinión unánime de todas y cada una de las empresas y agentes participantes en su elaboración.

En este contexto, el futuro Real Decreto se ha elaborado con los siguientes objetivos:

- Disponer de una legislación homogénea en todo el territorio nacional, que facilite el establecimiento de ZBE a las administraciones públicas y el cumplimiento por parte de la ciudadanía, estableciendo requisitos mínimos que favorezcan la consecución de los objetivos establecidos en la Ley 7/2021, de 20 de mayo.
- Contribuir a la mejora de la calidad del aire y del medio ambiente sonoro de los municipios y territorios insulares.
- Contribuir a la mitigación del cambio climático.
- Impulsar el cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles.
- Fomentar la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte.

## 2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España considera necesario y oportuno avanzar en la regulación prevista, de acuerdo con lo dispuesto en apartado 3 del artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que especifica la necesidad establecer los requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos de zonas de bajas emisiones.

Ello, bajo el convencimiento de que el establecimiento de estas ZBE contribuirá al cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del aire y cambio climático, además de favorecer la mejora de la calidad acústica. Así se puso de manifiesto en los resultados alcanzados a partir del análisis cuantitativo de impacto elaborado por la Comisión de Movilidad de la Cámara de España, según el cual las restricciones a la movilidad de vehículos establecidas en zonas de bajas emisiones podrían impactar favorablemente en la calidad del aire (se adjunta al presente informe).

Por otra parte, el establecimiento de una visión conjunta que especifique unos criterios mínimos para todos los municipios del territorio nacional subsana la diversidad de regulaciones existentes hasta ahora en la materia, que dificultaba la adopción de medidas consistentes y de largo plazo, al tiempo que suponía una barrera regulatoria a la expansión de ciertas actividades empresariales. La homogenización daría respuesta tanto a los sectores que ya se encuentran operando como a los nuevos modelos de negocio que pudieran surgir, bajo un marco estable que promueva el impulso de nuevas iniciativas, reduciendo la incertidumbre y mitigando la carga administrativa soportada por las empresas. Un marco regulador homogéneo posibilita que tanto los operadores económicos como la ciudadanía tomen sus decisiones en un contexto cierto, conocido y uniforme a lo largo de todo el territorio español, repercutiendo positivamente en la implementación real y efectiva de las ZBE y, por tanto, en la lucha contra el cambio climático y la contaminación atmosférica.

En definitiva, esta armonización de requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos de zonas de bajas emisiones favorecerá la disposición de unos contextos urbanos más respetuosos con el medioambiente, al tiempo que mejorará la competencia y el desarrollo empresarial, y reforzará la unidad del mercado español.

Por ello, desde la Cámara de España se considera positivo delimitar los términos del nuevo proyecto regulatorio en tiempo y forma, y apoya los avances para el rápido desarrollo y concreción de un marco regulatorio homogéneo, proporcionado y eficiente, que responda al objetivo de lucha contra el cambio climático y hacia la transición energética, como vector clave de la economía y la sociedad para construir el futuro y generar nuevas oportunidades socioeconómicas.

Finalmente, desde la Cámara de Comercio de España se desea trasladar la plena colaboración con las Administraciones Públicas en este proceso de reflexión, elaboración y aplicación del Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, de modo que el mismo beneficie a la ciudadanía y a las empresas de nuestro país.

A tal efecto, a continuación, se presenta una serie de observaciones específicas.

### **3. Observaciones específicas**

Sobre la base de lo expuesto, desde la Cámara de Comercio de España se ha llevado a cabo una revisión de las opciones posibles vinculadas a la nueva normativa, planteándose diversas observaciones y comentarios en diversos ámbitos del próximo Real Decreto, con el fin de contribuir a la disposición de un contexto regulatorio eficiente y favorable a la competitividad de nuestro tejido productivo y al interés general.

- **Refuerzo de la unidad de mercado: garantizar la coherencia entre las diferentes regulaciones locales**

Desde la Cámara de Comercio de España se reconoce el significativo avance que representa el actual proyecto normativo, en lo que respecta al establecimiento de unos criterios mínimos comunes entre entidades locales. En este contexto, sugiere destacar, de manera explícita a lo largo del documento, la necesidad de que exista una coherencia entre las ordenanzas de movilidad sostenible de los diferentes municipios en los que se implanten zonas de bajas emisiones.

Así, por ejemplo, en el Artículo 1.3, *“Las ZBE serán definidas y reguladas por las entidades locales en sus correspondientes ordenanzas de movilidad sostenible.”*, sería oportuno añadir expresamente el requerimiento de coherencia entre los criterios establecidos en las diferentes regulaciones locales.

Del mismo modo, en el segundo párrafo del artículo Artículo 4.2, *“En las ciudades de mayor tamaño, y al menos en aquellas de más de 100.000 habitantes, se considerará diseñar una o varias ZBE [...]”*, sería deseable explicitar la necesidad de que los criterios estipulados para las diferentes ZBE mantengan una coherencia, más aún si se trata de zonas ubicadas en un mismo municipio.

En esta misma línea, en lo que respecta a la distribución urbana de mercancías (DUM) en particular, en el apartado 4 del Artículo 13, cuando hace referencia a la cooperación entre municipios colindantes *“...en el establecimiento de criterios homogéneos en lo relativo a la distribución urbana de mercancías en sus ZBE.”*; esta cooperación debería extenderse a todos los municipios de la conurbación de referencia, sin limitarla únicamente a los municipios limítrofes.

Los requisitos específicos de la DUM, como los relativos a zonas de carga y descarga, horas valle y horas nocturnas, distintivo ambiental, carriles multiuso, entre otros, deberían seguir unas pautas establecidas a nivel estatal. Esta homogenización garantizaría que el sector de la distribución pueda desarrollar su actividad con normalidad y bajo criterios similares en todos los municipios, asegurando con ello la especialización del sector y la misma calidad en las cargas y descargas en todos los municipios del país.

- **Seguridad jurídica y correcta interpretación de la norma: clarificación de conceptos**

En aras de contribuir eficientemente a la consecución de los objetivos establecidos, la Cámara de Comercio de España considera conveniente especificar con mayor claridad los diferentes conceptos clave a los que se hace referencia en el documento, eliminando así cualquier posible ambigüedad que pudiera introducir dudas en su interpretación e incluso inseguridad jurídica.

Como ejemplo, señalar el primer párrafo del punto 2 del artículo 4, “*El tamaño de la ZBE, así como la población expuesta deben ser significativos y suficientes para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3.*”. Sería recomendable que se especificaran con mayor precisión los conceptos “significativo” y “suficiente” en lo relativo al tamaño de la ZBE. En este sentido, se advierte que, tal y como se encuentra redactado actualmente, al no establecerse un criterio objetivo, este punto podría generar inseguridad jurídica a la hora de delimitar y, en su caso, ampliar una ZBE.

- **Priorización de las opciones de movilidad sostenibles: unas pautas de jerarquización flexibles que favorezcan las opciones multimodales más sostenibles**

La futura normativa recoge la jerarquía por modos de transporte que debe cumplirse a la hora de diseñar las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de las zonas de bajas emisiones, entre las que se incluyen las restricciones de acceso, circulación y aparcamiento de vehículos según su potencial contaminante (Artículo 5).

Desde la Cámara de Comercio de España se considera apropiado el establecimiento de pautas que orienten el diseño de las ZBE hacia el modelo de movilidad que se persigue como país, que responda a los objetivos de lucha contra el cambio climático y reducción de la contaminación. Ello sin olvidar que el ciudadano, centro del sistema, utiliza distintos modos de movilidad (peatón, bicicleta, transporte público, automóvil, patinete, etc.), y que debe por tanto disponer de alternativas sostenibles que posibiliten una adecuada combinación de esos modos.

En este marco, es menester, en la medida de lo posible, evitar las rigideces que representen un obstáculo para el ciudadano a la hora de elegir las alternativas de transportes más sostenibles, en función de sus necesidades y del propio contexto en el que se desenvuelve, su entorno urbano.

Esta priorización de las combinaciones multimodales que favorezcan una movilidad más sostenible queda recogida en el punto 28 de la [Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente<sup>2</sup>](#), aprobada en diciembre de 2020 por la Comisión Europea: “... *debe*

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2020%3A789%3AFIN>

*generalizarse ya la disponibilidad de alternativas sostenibles en un sistema de movilidad multimodal plenamente integrado y fluido ... La multimodalidad aprovecha las fortalezas de los distintos modos, como por ejemplo la comodidad, la velocidad, el coste, la fiabilidad o la previsibilidad, que, combinadas, pueden ofrecer soluciones de transporte más eficientes para las personas y mercancías...”*

- **Ampliación de las medidas para reducir la contaminación: más allá de reducir la circulación de los vehículos privados**

La consideración del tráfico de vehículo como uno de los principales elementos contaminantes en las ciudades queda debidamente manifiesta en el proyecto de Real Decreto, y en este sentido, la normativa prevé instrumentos para atajar esta fuente de polución.

Sin embargo, no se hace alusión a otras fuentes de emisiones de diversa índole. Del mismo modo, tampoco se destacan las actuaciones encaminadas a reducir la contaminación, como, por ejemplo, el incremento de la vegetación (arbolado) en determinadas condiciones.

- **Impulso del cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles al tiempo que se garantiza el abastecimiento**

En lo que respecta a las restricciones de acceso, circulación y aparcamiento de vehículos previstas en el proyecto de Real Decreto (Artículo 5), desde la Cámara de Comercio de España se recomienda tomar en consideración de manera específica las casuísticas y limitaciones que pudieran existir en lo que respecta a distribución urbana de mercancías atendiendo a las características de los diferentes sectores involucrados.

Las limitaciones de acceso a las ZBE podrían significar, en algunos sectores, inversiones inasumibles y en otros deficitarias; dependiendo de la realidad tecnológica de cada uno de ellos. Así, por ejemplo, en el de distribución y logística, no existen en la actualidad alternativas ECO para vehículos pesados y medianos, debido a sus características tales

como limitación de autonomía y/o capacidad de carga. Por otro lado, en aquellos sectores que admiten la utilización de vehículos ligeros, las alternativas ECO pueden resultar financieramente inasumibles en muchas ocasiones, más aún entre autónomos y pymes.

A ello deben añadirse condicionantes de calado como las actuales deficiencias en materia de infraestructuras de recarga<sup>3</sup>.

Por tanto, se recomienda prudencia a la hora de exigir su utilización, considerando previamente el impacto que esta imposición pudiera tener sobre las diferentes actividades económicas afectadas, así como sobre el propio abastecimiento ciudadano.

Esto se justifica más aún en el caso de muchos productos de primera necesidad, como por ejemplo los alimenticios. Su suministro, así como el de otros productos de primera necesidad, no siempre puede garantizarse, por motivos de peso, temperatura y volumen, con las soluciones existentes en vehículos de cero emisiones. Por tanto, en la actualidad, estas soluciones no representan una alternativa viable y económicamente sostenible, realidad que debe tenerse presente a la hora de establecer las restricciones dentro de la ZBE.

En este contexto, sería recomendable que la formulación de las ordenanzas municipales fuera acompañada de las medidas adecuadas para favorecer y facilitar su cumplimiento efectivo, como por ejemplo medidas de apoyo a la reconversión de los sectores directamente afectados. En un plano más inmediato, y de manera transitoria, podrían contemplarse exenciones o moratorias para aquellos casos en los que el cumplimiento de la normativa no fuera posible debido a condicionantes tecnológicos (y/o financieros) actuales, como por ejemplo vehículos proveedores de mercancías y alimentos, mudanzas, etc.

Con ello, se estaría garantizando que las medidas adoptadas en ningún caso pondrían en peligro u obstaculizarían el reparto y/o el abastecimiento por falta de soluciones de

---

<sup>3</sup> Véase por ejemplo el [Informe y recomendaciones sobre la infraestructura de recarga urbana](https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/informe_y_recomendaciones_sobre_la_infraestructura_urbana_de_recarga_trabajos_comision_movilidad_cce_revse.pdf) (Comisión de Movilidad de la Cámara de Comercio de España, 2021). Disponible en: [https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/informe\\_y\\_recomendaciones\\_sobre\\_la\\_infraestructura\\_urbana\\_de\\_recarga\\_trabajos\\_comision\\_movilidad\\_cce\\_revse.pdf](https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/informe_y_recomendaciones_sobre_la_infraestructura_urbana_de_recarga_trabajos_comision_movilidad_cce_revse.pdf)

cero emisiones aptas para una modalidad de reparto en concreto.

- **Mayor aprovechamiento del potencial del sistema de monitorización y seguimiento: asegurar la comparativa entre ZBE**

Desde la Cámara de Comercio de España se valora muy positivamente el reconocimiento de la relevancia en el Proyecto de Real Decreto de contar con información sistemática que permita conocer la evolución hacia el cumplimiento de los objetivos, identificar qué no está funcionando según lo previsto y, en función de ello, reconducir las actuaciones emprendidas.

Así, la nueva normativa establece que los municipios deberán fijar unos “objetivos cuantificables”, y regula el sistema de monitorización y seguimiento que permitirá evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y el cumplimiento de los objetivos, con el fin de efectuar una revisión del proyecto en un plazo de 4 años desde su establecimiento. A tales efectos, en su anexo II recoge los indicadores que deberán utilizarse u otros equivalentes incluyendo, al menos, un indicador de cada una de las categorías del anexo.

Si bien desde la Cámara se reconoce el esfuerzo realizado y el gran potencial del futuro Real Decreto en relación con la recogida de información a nivel local, sería deseable, una vez más, asegurar cierto grado de homogeneidad entre municipios en los datos que se recogen. Más concretamente, establecer, previa consulta para consenso, unos indicadores concretos cuya recogida debería asegurarse. Ello, además de garantizar el seguimiento y monitorización de la evolución temporal de cada ZBE hacia el cumplimiento de sus objetivos, permitiría también contar con información para realizar una comparativa entre las diferentes zonas, en momentos concretos o en términos evolutivos.

La carencia de información a nivel local que permita evaluar el impacto de las políticas públicas desarrolladas ya se puso de manifiesto en el informe [Análisis de impacto medioambiental de las políticas municipales<sup>4</sup>](#), elaborado por la Comisión de Movilidad

---

<sup>4</sup> Disponible en:

[https://www.camara.es/sites/default/files/detalle/3\\_analisis\\_de\\_impacto\\_medioambiental\\_de\\_las\\_politicas\\_municipales.pdf](https://www.camara.es/sites/default/files/detalle/3_analisis_de_impacto_medioambiental_de_las_politicas_municipales.pdf)

de la Cámara de Comercio de España el pasado año (se adjunta al presente informe). En él, se destacaba la falta de información necesaria para conocer el impacto real de las políticas medioambientales aplicadas por los municipios españoles y se recomendaba diseñar una metodología de recogida de información municipal homogénea que permitiera a las distintas administraciones, y resto de agentes interesados, abordar investigaciones para determinar el impacto de las distintas políticas municipales de manera más óptima y eficaz.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera positivo avanzar en la aprobación de una nueva normativa que regule las Zonas de Bajas Emisiones, estableciendo los requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos de estas zonas. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones específicas en aras de reforzar la eficiencia y la consecución del objeto del proyecto de Real Decreto sometido a audiencia e información pública.