

**Registre Llibre Resolucions**
20220001001712 13/06/2022

DEPARTAMENT: GABINET ALCALDIA
ASSUMPTE: Resolució consulta popular Zona de Baixes Emissions
INTERESSAT: ESTEBAN FERNANDEZ RODRIGUEZ
EXPEDIENT: GEAJ2022000095 X2022003685

Fets

Sant Joan Despí disposa d'una Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí, actualment en vigor, amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, establint una zona de baixes emissions que comprèn la zona urbana del marge esquerra del riu Llobregat a Sant Joan Despí, aprovada definitivament pel Ple de l'Ajuntament de Sant Joan Despí, en sessió ordinària de data 27 de maig, de 2021.

Aquesta Ordenança, d'acord amb informe emès pel Cap de la Unitat Jurídica administrativa de l'Àrea de Territori, Espai Públic i Medi Ambient es va a tramitar de conformitat amb el procediment establert als articles 49 i 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, i desplegat per l'article 178 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i als articles 60 a 66 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

Prèvia a l'aprovació inicial, es va realitzar el tràmit previ de participació ciutadana regulat a l'article 133 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Finalitzat el tràmit establert a l'article 133 de la Llei 39/2015, en sessió ordinària de data 28/01/2021, el Ple de la Corporació va aprovar inicialment Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí i en compliment del tràmit establert d'informació pública es va procedir publicar l'acord a:

- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 8345, de 19/02/2021.
- Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, de data 19/02/2021.
- El Periódico, de data 22/02/2021.
- També es va publicar al web i al tauler d'anuncis.

Contra l'acord d'aprovació inicial de l'Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire es van presentar dos escrits d'al·legacions:

- GREMI DE TALLERS DE REPARACIÓ D'AUTOMÒBILS DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA.
- ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA.

Camí del Mig, 9
Tel. 93 480 60 00 – Fax 93 480 60 55
08970 Sant Joan Despí



Finalment, el Ple de l'Ajuntament, en la seva sessió ordinària de 27 de maig de 2021, va aprovar definitivament l'Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, amb la desestimació íntegra de les al·legacions presentades pel GREMI DE TALLERS DE REPARACIÓ D'AUTOMÒBILS DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA i l'estimació de les al·legacions efectuades per l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

L'acord d'aprovació definitiva de l'Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, i amb indicació de la possibilitat d'interposar recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el termini de dos mesos comptadors des del dia següent al de la publicació i el text de l'Ordenança, es va publicar al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, de 25/06/2021, entrant en vigor en data 17/07/2021, una vegada ha transcorregut el termini de quinze dies hàbils des de la data de publicació del text de l'Ordenança d'acord amb el que preveu l'article 65.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local.

En data 18/03/2022, el senyor Esteban Fernández Rodríguez, a l'empara de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, va presentar una sol·licitud amb número de registre d'entrada E2022004941, per a la realització d'una consulta popular no referendària d'iniciativa popular, amb el següent text que es proposa sotmetre a consulta:

"Vols que es derogui l'aplicació de les restriccions de circulació a la Zona de Baixes Emissions de Sant Joan Despí, excepte quan es decreti per la Generalitat de Catalunya un episodi d'alta contaminació de l'aire per NO2 o PM10?"

Segons manifesta al model de full de recollida de signatures:

"L'objectiu de la Consulta Popular és sotmetre a votació la derogació de les restriccions a la circulació, establerta per l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire" municipal aprovada en sessió ordinària del Ple de data 27 de maig de 2021."

Prèviament, en data 25/11/2021, el Sr. Esteban Fernández Rodríguez, actuant en nom i representació de Alternativa Municipalista FES Sant Joan va presentar instància amb número de registre d'entrada E20210017384 sol·licitant la revocació de l'acord de la sessió plenària de data 27 de maig de 2021 d'aprovació definitiva de l'ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí i sobre la implementació de la Zona de Baixes Emissions, i alternativament una moratòria en la seva aplicació, adjuntant la recollida de signatures i complementada per instància amb registre d'entrada E2021001853 de data 9/12/2021. Aquesta sol·licitud va ser tramitada i desestimada per la Comissió Informativa de Territori i notificada al Sr. Esteban Fernández Rodríguez d'acord amb els informes emesos.





Per tal de determinar la procedència sobre l'admissió o inadmissió a tràmit de la sol·licitud amb número de registre d'entrada E2022004941, per a la realització d'una consulta popular no referendària d'iniciativa popular, l'Ajuntament de Sant Joan Despí, ha sol·licitat informe al Director General de Qualitat de l'Aire i Canvi Climàtic de la Generalitat de Catalunya i l'emissió d'informes que analitzin les obligacions legals de l'Ajuntament de Sant Joan Despí en relació a l'establiment de les zones de baixes emissions en el municipi els quals motiven els següents fonaments de Dret :

Fonaments de dret.

Prèvia: Normativa aplicable.

- Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.
- Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica.
- Reial Decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de qualitat de l'aire.
- Directiva 2008/50/CE, de 21 de maig de 2008, relativa a la qualitat de l'aire ambient i a una atmosfera més neta a Europa.
- Decret 226/2006, de 23 de maig, pel qual es declaren zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric de les comarques del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental i el Baix Llobregat per al contaminant diòxid de nitrogen i per a les partícules.
- Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local.

1. ANÀLISI JURÍDICA DE LES ZONES DE BAIXES EMISSIONS

1.1 CONTEXT NORMATIU DE LES ZONES DE BAIXES EMISSIONS

El dia 22 de maig de 2021 va entrar en vigor la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica (en endavant, "**Llei 7/2021**").

L'article 14 de la Llei 7/2021 estableix que els municipis de més de 50.000 habitants i els territoris insulars, així com els municipis de 20.000 habitants quan superin els valors límits dels contaminants regulats en el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire (en endavant, "**Reial Decret 102/2011**"), hauran d'adoptar, abans de 2023, plans de mobilitat urbana sostenibles que introdueixin mesures de mitigació que permetin reduir les emissions derivades de la mobilitat incloent, entre d'altres, l'establiment de ZBE.

Amb anterioritat a la Llei 7/2021, la Llei 34/2007, del 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera (en endavant, la "**Llei 34/2007**"), ja preveia la



possibilitat que les entitats locals adoptin mesures de restricció total o parcial del tràfic amb l'objectiu de reduir la contaminació atmosfèrica i evitar o, quan no és possible, minorar els danys que se'n puguin derivar per a les persones, el medi ambient i altres béns de qualsevol naturalesa.

Així mateix, l'article 7.g) del Reial Decret Legislatiu 6/2015, del 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Trànsit, Circulació de Vehicles de Motor i Seguretat Viària, atorga als municipis la competència de restringir la circulació a determinats vehicles en vies urbanes per motius mediambientals.

1.2 CREACIÓ DE L'OBLIGACIÓ LEGAL D'ESTABLIR ZONES DE BAIXES EMISSIONS

La Llei 7/2021 és la norma de rang estatal que crea l'obligació d'establir en determinants municipis, abans de 2023, plans de mobilitat urbana sostenibles amb un seguit de mesures que inclouen la ZBE.

En concret, l'article 14 de la Llei 7/2021 defineix els aspectes cabdals per entendre l'abast de les obligacions dels municipis respecte de les ZBE:

I. Què s'entén per ZBE:

“Se entiende por zona de baja emisión 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.”

II. Quins municipis han d'establir ZBE:

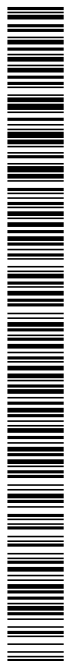
“3. Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

*a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023.
[...]*

*Lo dispuesto en este apartado será **aplicable a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes** regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la **calidad del aire**.” (el destacat és nostre)*

III. Com i quan s'han d'establir les ZBE:

“...adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que



AJUNTAMENT DE
SANT JOAN DESPÍ

permitan reduir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023. [...]

- IV. La coherència entre els plans de mobilitat urbana municipal i els plans de qualitat de l'aire.

“Los planes de movilidad urbana sostenible habrán de ser coherentes con los planes de calidad del aire con los que, en su caso, cuente el municipio con arreglo a lo previsto en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.” (el destacat és nostre)

- V. El “principi de no regressió” en quant a la vigència de la ZBE:

“Cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente.” (el destacat és nostre)

Per tant, la Llei 7/2021 crea una obligació legal per als municipis de més de 50.000 habitants, als territoris insulars i als municipis de més de 20.000 habitants que superin els contaminants regulats en el Reial Decret 102/2011, d'establir plans de mobilitat urbana sostenible que incloguin les ZBE abans de 2023. Aquests plans hauran de ser coherents amb els plans de qualitat de l'aire amb els que compta el municipi.

En concret, la normativa defineix que en les ZBE delimitades per les administracions locals s'aplicaran restriccions d'accés, circulació i estacionament de vehicles per millorar la qualitat de l'aire i reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle.

Finalment, s'estableix que qualsevol regressió en les ZBE ha d'anar acompanyada d'un informe previ de l'òrgan competent en matèria de protecció de medi ambient. Aquest “*principi de no regressió*” ressalta la importància que el legislador dóna a l'establiment de les ZBE en els municipis obligats per la norma.

1.3 DESENVOLUPAMENT NORMATIU DE LES ZONES DE BAIXES EMISSIONS

El dia 19 de novembre de 2021, el Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic (en endavant, “MITECO”) va presentar, amb la col·laboració de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, les “Directrius per a la creació de zones de baixes emissions (ZBE)” (en endavant, les “**Directrius**”) amb l'objectiu que es puguin utilitzar com a guia per aquelles les entitats locals que hagin de dissenyar i implantar les ZBE.

Entre d'altres aspectes, cal destacar que les Directrius estableixen els següents punts:

- I. Els objectius d'una ZBE: (i) la millora de la qualitat de l'aire i la salut de la ciutadania; (ii) la contribució a la mitigació del canvi climàtic; (iii) el canvi modal cap a modes de transport més sostenibles; i (iv) l'impuls de l'eficiència energètica en l'ús dels mitjans de transport.



- II. Els criteris en matèria de qualitat de l'aire, eficiència energètica, soroll i canvi climàtic per definir els projectes ZBE: segons la normativa europea, transposada a la normativa estatal, i els criteris de l'Organització Municipal de la Salut.
- III. Els tipus de ZBE que poden establir-se: les ZBE estructurals, que són les ZBE Nucli (delimitació d'una àrea/àrees concretes en el municipi) i les ZBE Anell (delimitació d'una o varies zones de transició de les ZBE Nucli o Especial amb mesures graduals per evitar un efecte frontera); les ZBE complementàries, que comprenen les ZBE Especial (delimitació d'àrees de gran atracció de desplaçament amb automòbils, com els polígons industrials) i les ZBE Puntual (trams de carrers). També poden establir-se les ZBE Global que poden ser ZBE municipal (que abastin la totalitat o casi la totalitat del municipi) i ZBE supramunicipals (que abastin varis municipis).
- IV. El contingut mínim dels projectes de ZBE: (i) localització de l'àrea objecte de la millora de la qualitat de l'aire; (ii) informació general; (iii) naturalesa i avaluació de la contaminació; (iv) origen de la contaminació; (v) anàlisi de la situació; (vi) llista i descripció de les mesures; (vii) solucions tecnològiques per la implementació de la ZBE; (viii) anàlisi jurídica de la naturalesa, drets i obligacions de la ZBE a implementar; (ix) mesures de transformació i millora de la xarxa de transport públic, xarxa de vianants i xarxa ciclista; (x) anàlisi d'impacte social, de gènere i econòmic i implicacions per a l'economia local de la ZBE; (xi) llista de publicacions i d'altres documents que completen la informació del projecte de ZBE; (xii) procediments per al seguiment del seu compliment i revisió; (xiii) pla de sensibilització, comunicació o participació.
- V. El procediment d'implementació d'una ZBE: (i) diagnòstic; (ii) definició dels objectius; (iii) definició i senyalització de la ZBE; (iv) restriccions, excepcions i incentius a la mobilitat; (v) anàlisis d'impacte econòmic i social; (vi) mecanismes de control i sanció; (vii) mecanismes de seguiment dels objectius, monitorització i millora continuada; (viii) calendari d'implementació; (ix) pla de sensibilització, comunicació i participació.

Per altra banda, el desenvolupament reglamentari de la Llei 7/2021 està previst en la seva disposició final sisena, que faculta al Govern estatal per dictar, en l'àmbit de les seves competències, quantes disposicions siguin necessàries per l'aplicació, execució i desenvolupament de l'establert a la llei del canvi climàtic i transició energètica.

Així doncs, i davant la proximitat de la data límit per l'establiment de ZBE, el MITECO ha elaborat el projecte de Reial Decret pel qual es regulen les ZBE. Segons la nota de premsa publicada pel MITECO el 21 d'abril de 2022, és necessari el desenvolupament d'una norma específica que amplii i concreti el mandat genèric d'establiment de les ZBE, que estableixi els requisits mínims que han de complir aquestes zones i que aporti seguretat jurídica a usuaris, empreses i ciutadania mitjançant una legislació homogenia en tot el territori nacional.



El projecte de norma es va sotmetre a consulta pública entre el 21 d'abril i el 13 de maig de 2022, i s'estructura en quinze articles, una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició final i dos annexos. Aquest articulat replica, en gran part, el contingut de les Directrius i cal destacar tres punts:

- I. Els projectes de ZBE hauran de ser sotmesos a un període d'informació pública de 30 dies.
- II. Els projectes de ZBE s'hauran de revisar almenys cada 4 anys.
- III. Els projectes de ZBE anteriors a l'entrada en vigor del Reial Decret tindran un termini de 4 anys per adaptar-se a aquesta nova norma estatal.

En tot cas, interessa assenyalar que el desenvolupament reglamentari de la Llei 7/2021 no constitueix un motiu que permeti justificar no complir amb l'obligació legal d'establir ZBE regulada a la Llei 7/2021. De fet, el mateix projecte de reial decret estableix una disposició transitòria per la qual les ZBE que s'hagin establert anteriorment (assumint que hi haurà municipis que ja hauran establert les seves ZBE quan s'aprovi el Reial Decret) hauran d'adequar-se posteriorment al règim del reial decret.

1.4 NIVELLS DE CONTAMINANTS PER A LA QUALITAT DE L'AIRE

1.4.1 Reial Decret 102/2011

El coneixement dels nivells de contaminants de l'aire és especialment rellevant per poder determinar si un municipi de menys de 50.000 habitants, però de més de 20.000, té l'obligació legal d'establir plans de mobilitat urbana sostenible on s'han d'incloure les ZBE d'acord amb l'article 14 de la Llei 7/2021. En efecte, els municipis de més de 20.000 habitants que superin els valors límit dels contaminants hauran d'establir ZBE en els mateixos termes que els municipis de més de 50.000 habitants.

Els valors límit dels contaminants es regulen en el Reial Decret 102/2011. Aquest Reial Decret transposa a l'ordenament jurídic espanyol el contingut de la Directiva 2008/50/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, relativa a la qualitat de l'aire ambient i una atmosfera més neta a Europa, i la Directiva 2004/107/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de desembre de 2004, relativa a l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics a l'aire ambient. Aquesta normativa estableix uns objectius de qualitat de l'aire per a la protecció de la salut humana i el medi ambient en el seu conjunt que no poden superar-se.

1.4.2 Zones i aglomeracions

Per poder conèixer els nivells de contaminants de cada zona, s'han de dur a terme les corresponents avaluacions de la qualitat de l'aire. En aquest sentit, els articles 3.3 i 5 del Reial Decret 102/2011 estableixen que les comunitats autònomes han de dividir el seu territori en zones i aglomeracions per poder dur a terme les activitats d'avaluació o gestió de la qualitat de l'aire per als contaminants.



Actualment, el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya divideix el territori de Catalunya en 14 zones anomenades "Zones de Qualitat de l'Aire" (en endavant, "ZQA").

Segons la informació publicada a la web de Medi Ambient i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya:

- I. A cada ZQA, els nivells mesurats a una zona són representatius dels nivells de tota l'àrea que la comprèn, sent la superfície de cada zona homogènia respecte a l'orografia, la climatologia, la densitat de població i el volum d'emissions industrials i de trànsit.
- II. Per avaluar la qualitat de l'aire a Catalunya no cal mesurar en tots els seus punts, sinó que n'hi ha prou amb disposar de dades per a cada tipus d'àrea dins d'una ZQA, ja que dues àrees del mateix tipus i dins una mateixa zona tindran nivells d'immissió equivalents. Les àrees es caracteritzen segons l'ocupació del sòl (nivell 1: àrees urbanes, suburbanes o rurals) i el tipus de fonts emissores que afecten les àrees (nivell 2: àrees de trànsit, industrials o de fons).
- III. La Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (en endavant, "XVPCA") és el sistema de detecció dels nivells d'immissió dels principals contaminants a Catalunya, i està integrat per tots els punts de mesurament on s'ubiquen els equips de mostreig i d'anàlisi de contaminants atmosfèrics, tant si són de tipus manual com automàtic.

A tall d'exemple, a la ZQA "Àrea de Barcelona", que compren 19 municipis i, entre ells, Sant Joan Despí, hi ha 25 punts de mesurament classificats en les diferents àrees.

1.4.3 Nivells de contaminants

Segons l'article 4 del Reial Decret 102/2011, els objectius de qualitat de l'aire per cadascun dels contaminants són els que es fixen al seu Annex 1. Concretament, s'estableixen diferents objectius de qualitat: (i) els valors límit; (ii) el valor objectiu i objectiu a llarg termini; i (iii) el nivell crític.

Per determinar si un municipi de menys de 50.000 habitants, però de més de 20.000, té l'obligació legal d'establir plans de mobilitat urbana sostenible on s'han d'incloure les ZBE, s'ha d'estar a la superació dels valors límits.

Així, els valors límits definits a l'Annex 1 del Reial Decret 102/2011 pels contaminants SO₂, NO₂, i les partícules PM₁₀ i PM_{2,5}, Pb, C₆H₆ i CO són els següents:

Contaminant	Valor límit	Concentració	Període de la mitjana	Número de superacions màximes a l'any
SO ₂	Valor límit horari	350 µg/m ³	1 hora	24 hores/any





Contaminant	Valor límit	Concentració	Període de la mitjana	Número de superacions màximes a l'any
	Valor límit diari	125 µg/m ³	24 hores	3 dies/any
	Umbral d'alerta	500 µg/m ³	3 hores consecutives	-
NO ₂	Valor límit horari	200 µg/m ³	1 hora	18 hores/any
	Valor límit anual	40 µg/m ³	1 any	-
	Umbral d'alerta	400 µg/m ³	3 hores consecutives	-
PM ₁₀	Valor límit diari	50 µg/m ³	24 hora	35 dies/any
	Valor límit anual	40 µg/m ³	1 any	-
PM _{2,5}	Valor límit anual	25 µg/m ³	1 any	-
Pb	Valor límit anual	0,5 µg/m ³	1 any	-
C ₆ H ₆	Valor límit anual	5 µg/m ³	1 any	-
CO	Valor límit	10 mg/m ³	Màxim en 24 hores de les mesures mòbils octohoràries	-

Cal tenir en compte que el criteri que es segueix per determinar si una zona supera o no els valors límits és el següent: quan una zona s'avalua amb més d'un punt de mesurament, el punt amb nivells més alts avalua la situació de la zona i no la mitjana de les estacions de la zona. Per exemple, si en una zona un sol punt de mesurament ofereix una mitjana anual de NO₂ per sobre de 40 µg/m³, aquesta zona estarà superant el valor límit anual de NO₂, independentment del valor mitjà del conjunt de les estacions.





Se segueix de tot l'anterior que, si un municipi de menys 50.000 habitants, però de més de 20.000, és dins d'una zona que supera els valors límits, estarà obligat a establir plans de mobilitat urbana sostenible i les ZBE.

Per altra banda, en els municipis de més de 50.000 habitats, els objectius de qualitat de l'aire no es poden superar i, en el seu cas, s'han d'activar les mesures definides en el ZBE per reduir la concentració dels contaminants en el menor temps possible.

1.5 SITUACIÓ DEL MUNICIPI DE SANT JOAN DESPÍ

1.5.1 Punt de partida

Com s'ha exposat en els antecedents, el Ple de l'Ajuntament de Sant Joan Despí va aprovar definitivament, el 27 de maig de 2021, l'Ordenança per la que es crea i regula la ZBE de Sant Joan Despí. Per tant, aquesta norma local es va tramitar abans de l'entrada en vigor de la Llei 7/2021 i les Directrius.

En aquest apartat ens centrarem a analitzar si, en l'actualitat, Sant Joan Despí és un municipi obligat a establir plans de mobilitat urbana sostenible on s'han d'incloure les ZBE segons l'establert a la Llei 7/2021 i el Reial Decret 102/2011, i si la ZBE aprovada al municipi compliria amb l'obligació legal.

Concretament, aquest municipi estarà obligat si es troba en una d'aquestes dues situacions:

1. És un municipi de més de 50.000 habitants.
2. O és un municipi de més de 20.000 habitants i supera els límits dels contaminants regulats en el Reial Decret 102/2011.

1.5.2 Número d'habitants

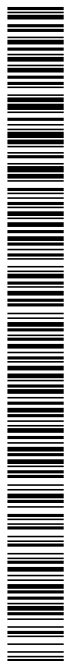
En primer lloc, segons dades de 2021 de l'Institut d'Estadística de Catalunya, Sant Joan Despí és un municipi amb una població de 34.130 habitants.

En conseqüència, el municipi de Sant Joan Despí podria estar subjecte a l'obligació legal d'implementar zones de baixes emissions, ja que té més de 20.000 habitants.

A tal efecte, resulta imprescindible analitzar si compleix també amb el segon requisit, referent a la superació dels límits dels contaminants, per poder acabar de concloure si Sant Joan Despí té l'obligació legal d'establir plans de mobilitat urbana sostenible i les ZBE.

1.5.3 Valors dels contaminants

Anys enrere, el Decret 226/2006, de 23 de maig, pel qual es declaren zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric diversos municipis, va declarar Sant Joan Despí com a municipi on es superen els nivells de qualitat de l'aire admissibles per al diòxid de nitrogen (NO₂) i per a les partícules en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres (PM₁₀), amb la finalitat de formular el pla d'actuació corresponent per millorar la qualitat de l'aire segons el que disposava l'article 5 i 6 del Reial decret 1073/2002, de





18 d'octubre, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient (l'actual RD 102/2011).

Per tant, Sant Joan Despí va ser declarat part de la zona de protecció especial de l'ambient atmosfèric pel que fa al contaminant diòxid de nitrogen (NO₂), i part de la zona de protecció especial de l'ambient atmosfèric pel que fa al contaminant partícules en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres (PM₁₀).

Per aquest motiu, a Sant Joan Despí li són d'aplicació el Pla d'actuació de millora de la qualitat de l'aire a les zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric, de la Generalitat de Catalunya, i el Programa metropolitana de mesures contra la contaminació atmosfèrica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Per altra banda, Sant Joan Despí està dins la ZQA "Àrea de Barcelona", que compren 19 municipis i 25 punts de mesurament. Si bé és cert que cap punt de mesurament fixe de la XVPCA es troba al municipi de Sant Joan Despí, d'acord amb com s'ha de dur a terme l'avaluació de la qualitat de l'aire, si un dels punts de mesurament de la zona capta un valor límit superior als establerts a l'Annex 1 de la norma, tots els municipis de més de 20.000 habitants de la zona corresponent hauran d'adoptar plans de mobilitat urbana sostenible on s'han d'incloure les ZBE.

Doncs bé, en relació amb la concreta situació del municipi de Sant Joan Despí, en data 12 de maig de 2022, el director general de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic de la Generalitat de Catalunya ha confirmat per escrit a l'Ajuntament que, en la ZQA a la qual pertany el municipi, s'han superat els límits dels contaminants, per la qual cosa existeix l'obligació d'establir una ZBE de conformitat amb la Llei 7/2021. En concret, el director general s'ha pronunciat en els següents termes:

"La Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, obligarà a tots els municipis de més de 50.000 habitants, i als municipis de més de 20.000 habitants amb superació dels valors de referència establerts a la normativa, a tenir Zona de Baixes Emissions amb restriccions de trànsit abans del 2023. Vist que:

- D'acord amb el Decret 226/2006, de 23 de maig de 2006, pel qual es declaren zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric diversos municipis de les comarques del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental i el Baix Llobregat per al contaminant diòxid de nitrogen i per a les partícules, el municipi de Sant Joan Despí és un dels 40 municipis declarat com a zona de protecció especial de l'ambient atmosfèric per al diòxid de nitrogen (NO₂) i per les partícules en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres (PM₁₀).*
- D'acord amb la Directiva 2008/50/CE, de 21 de maig de 2008, l'avaluació de la qualitat de l'aire s'ha de dur a terme dividint el territori en Zones de Qualitat de l'Aire. El municipi de Sant Joan Despí pertany a la zona de qualitat de l'aire 1 (Àrea de Barcelona).*



En aquesta zona hi ha hagut superacions dels valors de referència establerts a la normativa per al diòxid de nitrogen (NO₂) i per a les partícules en suspensió de diàmetre inferior a 10 micres (PM₁₀).

El municipi de Sant Joan Despí es troba dins del grup de municipis de més de 20.000 habitants que ha de fer una zona de baixa emissions degut a la situació de contaminació atmosfèrica a la zona".

1.6 CONCLUSIONS SOBRE L'OBLIGACIÓ LEGAL D'ESTABLIR ZONES DE BAIXES EMISSIONS

Exposat tot l'anterior, es pot concloure que, en els municipis que tenen més de 20.000 habitants i superen els límits dels contaminants regulats en el Reial Decret 102/2011, existeix l'obligació legal d'adoptar, abans de 2023, plans de mobilitat urbana sostenibles que introdueixin mesures de mitigació que permetin reduir les emissions derivades de la mobilitat incloent, entre d'altres, l'establiment de ZBE.

El municipi de Sant Joan Despí té més de 20.000 habitants i ha superat els límits dels contaminants regulats en el Reial Decret 102/2011. Per tant està subjecte a l'obligació legal d'adoptar, abans de 2023, plans de mobilitat urbana sostenibles que introdueixin mesures de mitigació que permetin reduir les emissions derivades de la mobilitat incloent, entre d'altres, l'establiment de ZBE.

Així ho ha declarat la Generalitat de Catalunya, en tant que Administració competent per a delimitar les ZQA i realitzar els mesuraments de qualitat de l'aire (article 5.2 de la Llei 34/2007 i article 3.3 b) del Reial Decret 102/2011). En particular, la Generalitat ha confirmat expressament que a Sant Joan Despí s'han superat els valors límit dels contaminants i que el municipi està obligat a aprovar les mesures establertes a l'article 14.3 de la Llei 7/2021, entre les quals es troba inclosa disposar d'una zona de baixes emissions abans de 2023.

La Llei 7/2021 disposa que les ZBE que han d'establir els municipis han de ser àmbits delimitats per una Administració pública, dins el seu territori, de caràcter continu, i en el qual s'apliquin restriccions d'accés, circulació i estacionament de vehicles per millorar la qualitat de l'aire i mitigar les emissions de gasos d'efecte hivernacle, conforme la classificació dels vehicles pel seu nivell d'emissions d'acord amb l'establert al Reglament General de Vehicles vigent.

Doncs bé, a Sant Joan Despí l'obligació legal d'establir la ZBE es va complir amb l'aprovació de l'Ordenança, tot i que aquesta s'aprovés prèviament a l'entrada en vigor de la Llei 7/2021. En efecte, amb l'aprovació de l'Ordenança i l'establiment de la ZBE, l'Ajuntament de Sant Joan Despí va donar compliment –anticipat– al que posteriorment ha esdevingut una obligació legal imperativa en virtut de l'article 14 de la Llei 7/2021, de manera que, si a data d'avui encara no s'hagués establert una ZBE, l'Ajuntament de Sant Joan Despí estaria obligat a aprovar-ne una abans de 2023.

Cal assenyalar, a més, que la Llei 7/2021 no subjecta l'obligació d'establir una ZBE abans de 2023 a què prèviament s'hagi aprovat el desenvolupament reglamentari de la Llei. De fet, com ja s'ha avançat, el projecte de Reial Decret pel qual es regulen les



ZBE, que està elaborant actualment el MITECO, conté una disposició transitòria en la qual s'estableix que les ZBE aprovades abans de l'entrada en vigor del Reial Decret hauran d'adequar-se al mateix en un termini màxim de 4 anys des de la seva entrada en vigor, el que reconeix explícitament que moltes ZBE s'hauran aprovat prèviament a la referida entrada en vigor.

2. ADMISSIBILITAT DE LA PETICIÓ DE CONVOCATÒRIA D'UNA CONSULTA POPULAR NO REFERENDÀRIA SOBRE L'ESTABLIMENT D'UNA ZONA DE BAIXES EMISSIONS

2.1 LA PETICIÓ

La comissió promotora proposa sotmetre a consulta popular no referendària el text següent:

“Vols que es derogui l'aplicació de les restriccions de circulació a la Zona de Baixes Emissions de Sant Joan Despí, excepte quan es decreti per la Generalitat de Catalunya un episodi d'alta contaminació de l'aire per NO₂ o PM10?”

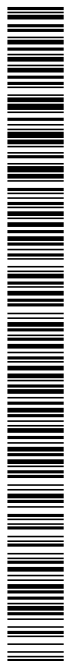
Com expliquen els promotors, l'objectiu de la consulta popular és derogar les restriccions establertes a l'Ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a Sant Joan Despí amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, ordenança que va ser aprovada en sessió ordinària del Ple de l'Ajuntament en data de 27 de maig de 2021.

És important posar de manifest que els sol·licitants, segons expliciten a la “Memòria Explicativa de la Consulta Popular” (en endavant, la “**Memòria Explicativa**”), parteixen de la premissa que les restriccions imposades a l'ordenança esmentada no responen a cap obligació legal:

“Aquesta ZBE fou implantada sense que hi hagués una obligació legal d'implantar-la” (p. 1 de la Memòria Explicativa).

Segons els promotors, doncs, l'aprovació de l'Ordenança va ser una decisió política presa lliurement per l'Ajuntament dins el marge de discrecionalitat que li correspon, decisió política que es podria revertir perfectament en el futur:

“La implantació de la ZBE i la data d'inici dels seus efectes així com del seu règim sancionador el passat 1 de gener de 2022 són una decisió política adoptada per unanimitat de tots els partits d'acord amb la seva llibertat política i la seva potestat per aprovar reglaments. En conseqüència, de la mateixa manera, els mateixos partits polítics, i per tant, el Ple municipal de l'Ajuntament de Sant Joan Despí tenen plena potestat per modificar o prendre qualsevol decisió respecte la implantació de la ZBE i el seu inici d'efectes així com l'inici del règim sancionador” (p.1 de la Memòria Explicativa).





En coherència amb aquest punt de partida, els promotors demanen, al final de la seva Memòria Explicativa, que l'Ajuntament dugui a terme la voluntat que finalment expressi la ciutadania en el marc de la consulta que impulsen. Demanen, en efecte, que l'Ajuntament elimini les restriccions a la circulació a la ZBE, si l'opinió popular majoritària és finalment favorable a la derogació:

“Demanem a l'equip de govern el seu compromís polític d'aplicar el resultat dimanant de la voluntat de la ciutadania” (p. 6 de la Memòria Explicativa).

2.2 ANÀLISI PRELIMINAR DE LA PETICIÓ

Les consultes populars no referendàries no permeten als ciutadans adoptar decisions vinculants per als poders públics. Ara bé, els poders públics han de tenir en compte l'opinió popular, en la forma indicada a l'article 8 de la Llei 10/2014. D'acord amb aquest precepte:

*“Les consultes populars no referendàries promogudes a l'empara d'aquesta llei tenen per finalitat conèixer l'opinió de la població sobre la qüestió sotmesa a consulta i llur resultat no té caràcter vinculant. Tanmateix, **els poders públics que les han convocades s'han de pronunciar sobre llur incidència en l'actuació pública sotmesa a consulta, en el termini de dos mesos a partir de llur celebració**”.* (el destacat és nostre)

És a dir, encara que el resultat de la votació popular no sigui vinculant, els poders públics assumeixen la càrrega de pronunciar-se sobre l'impacte del resultat de la consulta en la seva actuació.

Si els promotors demanen a l'Ajuntament que elimini les restriccions a la circulació a la ZBE (en cas que aquesta opció resulti majoritària a la consulta), és perquè entenen que no hi ha cap obstacle jurídic que impedeixi a les autoritats municipals a procedir d'aquesta manera. Només partint de la idea que no hi ha cap obligació legal d'implantar les restriccions a la circulació a la ZBE es pot pretendre que l'Ajuntament derogui aquestes restriccions (si l'opinió popular es pronuncia en aquest sentit).

És important indicar que, a la Memòria Explicativa, els impulsors de la consulta addueixen dues raons addicionals per qüestionar l'Ordenança que va establir les restriccions de circulació.

En primer lloc, els promotors consideren que, tot i que en l'aspecte ambiental i de salut la implantació d'una ZBE pot ser una mesura encertada, el seu impacte negatiu en la dimensió social, econòmic i laboral de les coses fa que la mesura esdevingui desproporcionada (p. 2 de la Memòria Explicativa).

En segon lloc, argumenten que l'Ordenança es va tramitar *“amb una gran opacitat i manca de participació ciutadana per part de l'Ajuntament”*, i es va *“incomplir la normativa legal que estableix la obligatorietat de realitzar processos públics d'informació i participació ciutadana quan s'hagi d'elaborar i aprovar una ordenança*



municipal i encara més quan s'hi estableixin drets i obligacions per als ciutadans i s'hi estableix un règim sancionador en cas d'infraccions" (pp. 5-6 de la Memòria Explicativa).

En aquest sentit, invoquen els articles 49 i 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, l'article 178 del Decret Legislatiu 2/2003 pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, i els articles 127 i següents de la Llei 39/2015 del procediment administratiu comú de les administracions públiques ("LPAC").

Per tal de compensar aquesta manca d'informació i participació en l'elaboració de l'Ordenança, els impulsors consideren necessari celebrar una consulta popular, "per tal que la ciutadania de Sant Joan Despí pugui pronunciar-se sobre la ZBE" (p. 6 de la Memòria Explicativa).

En definitiva, els promotors de la consulta consideren que l'Ordenança va ser el producte d'una decisió política de l'Ajuntament que en cap cas venia forçada per la normativa vigent. I sostenen, a més, que l'Ordenança està viciada jurídicament, tant per motius procedimentals (manca d'informació i participació) com per motius de fons (vulneració del principi de proporcionalitat).

Ara bé, és evident que la qüestió de l'admissibilitat de la petició de convocatòria d'una consulta popular per derogar l'Ordenança és independent de la qüestió relativa als possibles motius d'invalidesa, procedimentals i de fons, que pugui exhibir l'ordenança esmentada.

En efecte, pel que fa a les irregularitats procedimentals que denuncien els impulsors de la consulta popular, és evident que aquestes irregularitats no es corregeixen organitzant una consulta popular. Si l'Ordenança no s'hagués adoptat seguint el procediment d'informació, consulta i audiència públiques que fixa l'ordenament jurídic, la conseqüència seria la invalidesa de l'Ordenança. En cap cas es podria reparar o esmenar aquesta irregularitat celebrant, a posteriori, una consulta popular on es preguntés a la ciutadania sobre la derogació de l'Ordenança.

Per altra banda, en relació amb la vulneració del principi de proporcionalitat, es tractaria d'una infracció material que també portaria com a conseqüència la invalidesa de l'Ordenança. La infracció no es podria salvar amb la convocatòria d'una consulta popular. El possible vot popular favorable al manteniment de l'Ordenança no neutralitzaria en cap circumstància el motiu d'invalidesa relatiu a la manca de proporcionalitat de les restriccions adoptades. L'aprovació popular d'una norma no elimina la seva il·legalitat per vulneració del principi de proporcionalitat.

2.3 EL PRESSUPÒSIT DE L'ADMISSIBILITAT DE LA CONSULTA POPULAR NO REFERENDÀRIA: L'EXISTÈNCIA D'UN ESPAI DE DISCRECIONALITAT JURÍDICA

La petició de consulta popular presentada el 18 de març de 2022 a l'Ajuntament de Sant Joan Despí en relació a les restriccions de circulació a la ZBE assumeix com a





premissa que l'Ajuntament, des d'una perspectiva jurídica, és lliure d'adoptar o no aquelles restriccions.

Ara bé, aquesta premissa no aplicaria en el present cas. Segons hem exposat, l'Ajuntament tindria l'obligació d'establir la ZBE segons la normativa vigent en matèria de medi ambient i, en concret, la Llei 7/2021.

Per aquesta raó, no resulta jurídicament viable tramitar la petició de convocatòria de la consulta. Si es procedís a fer la consulta, i l'opinió de la ciutadania fos majoritàriament favorable al desmantellament de les restriccions a la circulació a la ZBE, l'Ajuntament no podria procedir en aquest sentit. Un òrgan públic no està habilitat per actuar de manera contrària a Dret, per molt que la majoria de les persones que hagin participat en una consulta popular hagin mostrat la seva preferència per una actuació que resulta il·legal. La subjecció de tots els poders públics a l'ordenament jurídic (ex article 9.1 de la Constitució Espanyola i article 2.4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), principi bàsic de l'Estat de Dret, bloqueja una resposta d'aquest tipus.

Els impulsors de la consulta són conscients d'aquesta dada, i per això argumenten en la seva Memòria Explicativa que, al seu entendre, la normativa vigent no obliga l'Ajuntament de Sant Joan Despí a establir les restriccions de circulació a la ZBE en qüestió. Aquest fet demostra que els mateixos promotors són conscients de què no seria factible celebrar una consulta popular per plantejar la possible derogació d'unes mesures l'adopció de les quals fos jurídicament obligatòria.

Diversos articles de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, l'"EAC") i de la Llei 10/2014 recolzen la tesi sobre la inviabilitat de la consulta en aquestes circumstàncies. La doctrina del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries, per la seva banda, corrobora aquesta tesi. Exposem els arguments a continuació.

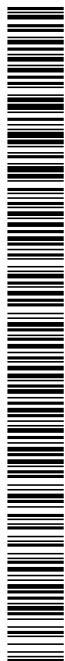
2.4 L'ARGUMENT A FAVOR DE L'EXISTÈNCIA D'UN ESPAI DE DISCRECIONALITAT JURÍDICA COM A PRESSUPÒSIT D'ADMISSIBILITAT D'UNA CONSULTA POPULAR NO REFERENDÀRIA

2.4.1 Les disposicions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i de la Llei 10/2014

L'EAC estableix a l'article 122:

"Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució".

Aquest precepte va ser objecte d'interpretació conforme a la Constitució espanyola en el Fonament Jurídic 69 de la STC 31/2010, de 28 de juny, per tal d'ajustar-lo a les normes constitucionals distributives de competències. La dada important a retenir és





que, com es pot comprovar, els ens locals només poden convocar consultes populars no referendàries sobre matèries que entrin en l'àmbit de llurs competències.

De la mateixa manera, l'article 29 de l'EAC estableix en l'apartat 6:

“Els ciutadans de Catalunya tenen dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments, en matèria de les competències respectives, en la forma i amb les condicions que les lleis estableixen”.

El dret de participació política mitjançant l'impuls de consultes populars, doncs, es mou dins el marc de competències assignades al poder públic corresponent.

A la llum d'aquests preceptes, és clar que un Ajuntament no podria sotmetre a consulta popular una qüestió que pertanyés a les atribucions del Parlament de Catalunya, com la possible aprovació d'una nova llei d'universitats de Catalunya, posem per cas, o de les Corts Generals, com podria ser l'aprovació d'una nova llei sobre l'impost de la renda de les persones físiques. Tampoc podria la Generalitat, per la seva banda, convocar una consulta popular a Catalunya sobre un assumpte que entrés dins del cercle de competències exclusives de l'Estat, com podria ser, per posar un exemple, la pertinença d'Espanya a l'OTAN.

En definitiva, ha d'existir congruència entre el cercle de persones cridades a participar en una determinada consulta i l'extensió de les competències del poder públic que convoca la consulta. Els processos de participació popular complementen els mecanismes de democràcia representativa, però no poden utilitzar-se per desequilibrar les normes vigents que reparteixen competències entre els diversos nivells del govern representatiu (europeu, estatal, autonòmic i local).

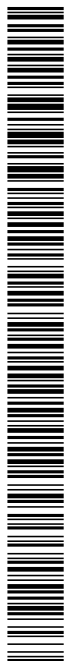
Aquest mateix plantejament es reflecteix, com no podria ser d'una altra manera, a la Llei 10/2014. En efecte, l'article 3.1 de la Llei defineix la figura de la consulta popular no referendària en aquests termes:

“S'entén per consulta popular no referendària la convocatòria feta per les autoritats competents, d'acord amb el que estableix aquesta llei, a les persones legitimades en cada cas perquè manifestin llur opinió sobre una determinada actuació, decisió o política pública, mitjançant votació”.

L'apartat 2 d'aquest article 3 afegeix:

“Les consultes populars no referendàries poden ésser d'àmbit nacional si es refereixen a tot el territori de Catalunya o d'àmbit local si tenen caràcter municipal o supramunicipal”.

Un cop més, es verifica que la consulta no pot excedir el marc competencial de l'autoritat que la convoca, i el cercle de persones legitimades per participar-hi ha d'estar delimitat correctament en coherència amb aquest marc. Així, la consulta comprendrà la totalitat del territori català, si es refereix a una matèria que és





competència de la Generalitat, i comprendrà un municipi, comarca o vegueria, si es refereix a una matèria que és competència del respectiu ens local.

Pel que fa a les consultes d'àmbit supramunicipal, val la pena observar que recentment s'ha modificat la Llei 10/2014, mitjançant el Decret Llei 2/2022, de 15 de març, a fi i efecte de possibilitar la convocatòria de consultes que afectin més d'un municipi, comarca o vegueria, sobre assumptes relacionats amb les competències o els interessos de la Generalitat. El Decret Llei, en efecte, ha afegit una lletra f) a l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 10/2014, atribuint al president de la Generalitat o al Govern la promoció de consultes d'aquest tipus. La convocatòria correspon al President de la Generalitat. Segons explica l'Exposició de motius del Decret Llei, la modificació s'ha incorporat per tal de poder convocar la consulta sobre els Jocs Olímpics d'hivern 2030 en uns determinats territoris, els més directament afectats per la celebració dels Jocs Olímpics.

Es corrobora, així, la voluntat del legislador d'assegurar una correspondència entre el conjunt de persones cridades a participar en una consulta popular i les competències o interessos de les autoritats públiques que convoquen la consulta.

Evidentment, aquest principi de congruència entre el cercle de participants i les competències de l'autoritat convocant també opera quan la consulta és promoguda per la ciutadania. L'article 33 de la Llei 10/2014, en efecte, estableix:

“Les iniciatives ciutadanes poden ésser d'àmbit de Catalunya o d'àmbit local, segons l'òrgan competent per a prendre-les en consideració”.

Per tant, el fet que la convocatòria d'una consulta s'origini en una iniciativa ciutadana no és motiu per diluir l'exigència de respectar el marc competencial pertinent.

Contra aquesta tesi no es pot objectar que un municipi, encara que no tingui competències per dictar normativa sobre una determinada matèria, es pot mobilitzar per influir en el legislador autonòmic o estatal, a fi i efecte de modificar la normativa vigent en una determinada direcció. Aquesta objecció podria ser vàlida si el municipi tingués reconeguda iniciativa legislativa en l'àmbit pertinent. Si es complís aquesta condició, es podria sostenir que el municipi estaria habilitat per organitzar una consulta sobre una determinada qüestió, amb la finalitat de copsar l'opinió popular local i decidir, en conseqüència, si exercir o no la iniciativa legislativa en la corresponent esfera autonòmica o estatal, externa a l'esfera municipal. Ara bé, aquesta condició no es compleix.

En efecte, pel que fa a la iniciativa legislativa en el Parlament de Catalunya, l'EAC exclou clarament als municipis. Segons l'article 62, apartat 1, de l'Estatut, *“la iniciativa legislativa correspon als diputats, als grups parlamentaris i al Govern. També correspon, en els termes establerts per les lleis de Catalunya, als ciutadans, mitjançant la iniciativa legislativa popular, i als òrgans representatius dels ens supramunicipals de caràcter territorial que estableix aquest Estatut”.*





Pel que fa a la iniciativa legislativa a les Corts Generals, la Constitució espanyola també exclou els municipis. L'article 87, en efecte, disposa el següent:

“1. La iniciativa legislativa correspon al Govern, al Congrés i al Senat, d'acord amb la Constitució i els Reglaments de les cambres. 2. Les assemblees de les comunitats autònomes podran demanar al Govern l'adopció d'un projecte de llei o trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei, i podran delegar davant la dita cambra un màxim de tres membres de l'Assemblea encarregats de defensar-la. 3. Una llei orgànica regularà les formes d'exercici i els requisits de la iniciativa popular per a la presentació de proposicions de llei. En qualsevol cas es requerirà no menys de 500.000 signatures acreditades. No serà procedent aquesta iniciativa en les matèries pròpies de la llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional ni en allò que pertany a la prerrogativa de gràcia”.

Per tant, un Ajuntament no pot justificar l'organització d'una consulta sobre una matèria que ultrapassa les seves competències amb l'argument que, amb la consulta, pretén encetar una estratègia política per alterar la legislació catalana o estatal aplicable a aquella matèria.

2.4.2 La doctrina del Consell de Garanties Estatutàries

Hem de tenir en compte, en aquest context, que el Consell de Garanties Estatutàries ha fet una lectura extensiva del possible objecte d'una consulta popular, però només quan la institució que la convoca té iniciativa legislativa en un altre nivell de govern. És el cas de la Generalitat, des del moment que, com hem vist, l'article 87 de la Constitució espanyola permet al Parlament de Catalunya exercir iniciativa legislativa a les Corts Generals.

Així, en el seu Dictamen 19/2014, de 19 d'agost, sobre la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació política, el Consell de Garanties Estatutàries va defensar una lectura extensiva de l'objecte d'una consulta no referendària convocada per part de la Generalitat. El Consell va entendre que la consulta podria arribar a incloure un tema en relació amb el qual el Parlament de Catalunya tingués la possibilitat d'exercir la iniciativa legislativa a les Corts Generals. Segons el Consell:

“La delimitació del possible objecte d'una consulta no referendària d'àmbit català comprendria no solament les competències en sentit estricte i taxat del capítol II del títol IV de la norma institucional bàsica catalana, sinó també el conjunt de funcions i facultats d'iniciativa i impuls polític que, al llarg de l'articulat de l'Estatut, són atribuïdes a les institucions catalanes”
(p. 39).

D'acord amb aquest plantejament, doncs, una consulta pot anar més enllà de l'àmbit estricte de competències de l'autoritat convocant, però només si l'autoritat té atribuïda iniciativa legislativa per impulsar modificacions normatives en els altres nivells.



És interessant observar, a més, que el Consell, en un dictamen anterior, va optar per una lectura restrictiva de l'objecte de les consultes populars quan els promotors són ciutadans, i no pas les institucions. En efecte, en el seu Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, respecte a la Proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, el Consell havia afirmat:

“En l'àmbit de les consultes populars per via de referèndum d'iniciativa popular, uns determinats promotors d'una iniciativa no poden forçar el Parlament a fer ús de les seves prerrogatives (tot i que el referèndum formalment sigui de caràcter consultiu, art. 12 LCR) i, per tant, l'activitat dels promotors s'ha de cenyir a l'àmbit estricte de les competències de la Generalitat, que, amb caràcter general, s'estableixen en el precitat títol IV de l'Estatut (especialment, de l'art. 116 al 173 EAC, ambdós inclosos)” (p. 17).

En el esmentat Dictamen 19/2014, el Consell justifica d'aquesta manera la posició restrictiva que havia sostingut en relació a les consultes que són producte de l'impuls ciutadà:

“(…) Podem recordar que la limitació indicada sobre l'objecte de la consulta referendària derivava de l'element essencial que la caracteritzava i que consistia en l'origen no institucional sinó ciutadà de la formulació de la pregunta. Aquest fet comportava, segons el nostre parer, una interferència il·legítima, per excessiva, en la capacitat d'iniciativa de les institucions representatives de l'autogovern català, les quals quedaven condicionades per una pregunta inicial, fixada en uns termes i en un moment temporal concret, potencialment lesiu de la posició de lideratge i preeminència sistèmica que els correspon exercir en l'impuls de l'acció política” (pp. 38-39).

En definitiva, a la llum de la doctrina elaborada pel Consell de Garanties Estatutàries, resulta que: a) l'objecte d'una consulta popular pot anar més enllà de les competències estrictes de la institució convocant, però només si la institució pot exercitar la iniciativa legislativa en el nivell pertinent; i b) aquesta concepció amplia no regeix quan la consulta és d'origen ciutadà, i no institucional.

2.4.3 Jurisprudència del Tribunal Constitucional

També la jurisprudència del Tribunal Constitucional ofereix raons a favor de la tesi que aquí defensem.

Hem de tenir en compte que la STC 31/2015, de 25 de febrer, va declarar inconstitucional la Llei 10/2014 en la part que contemplava la convocatòria de consultes populars de caràcter general (on participa el cos electoral). La declaració d'inconstitucionalitat es va projectar sobre totes les consultes de caràcter general, tant d'àmbit autonòmic com d'àmbit municipal o supramunicipal. El TC va acceptar, en



canvi, la constitucionalitat de la Llei en la part que preveu i regula les consultes populars de caràcter sectorial.

En el Fonament Jurídic 10 de la seva sentència, el TC va afirmar el següent:

“Delimitado el marco legal en el que se desenvuelve la alegación de inconstitucionalidad, debemos nuevamente acudir a la distinción entre consultas generales (referendarias) y sectoriales (no referendarias) que acoge la Ley catalana, en razón de que habiendo apreciado ya que todas las consultas generales reguladas en la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal), son inconstitucionales –por su carácter referendario– resulta ya innecesario su contraste con el art. 71 LBRL, pues, cumplan o no las exigencias de este precepto estatal las consultas generales de ámbito local contempladas en la Ley impugnada, seguirían siendo inconstitucionales”.

Per tant, només són constitucionalment viables les consultes populars de naturalesa sectorial. En conseqüència, és de cabdal importància que l'autoritat que convoca una consulta no referendària s'ajusti a l'article 5, apartat 2, de la Llei 10/2014, quan disposa que *“el decret de convocatòria de la consulta ha de delimitar, amb ple respecte a les exigències derivades del principi d'igualtat i no-discriminació, les persones que hi poden participar. La delimitació s'ha de fer en funció de l'àmbit territorial i dels interessos afectats directament per l'objecte de la pregunta, atenent, en aquest darrer cas, criteris que permetin d'identificar de manera clara i objectiva el col·lectiu o col·lectius als quals s'adreça la convocatòria”.*

En definitiva, en l'arquitectura de la Llei 10/2014, tal com va quedar després de la declaració d'inconstitucionalitat parcial produïda per la STC 31/2015, és clau la necessitat de delimitar correctament el cercle de persones que poden participar en una consulta no referendària, en funció de l'àmbit territorial i els interessos afectats.

2.5 APLICACIÓ DE L'ARGUMENT AL CAS CONCRET

A la llum de les consideracions fetes fins ara, es considera que l'Ajuntament de Sant Joan Despí no estaria habilitat per convocar una consulta sobre el manteniment o derogació de la ZBE.

Atès que l'establiment de la ZBE respon a un imperatiu legal derivat de la normativa autonòmica, estatal i europea, si l'Ajuntament convoqués la consulta estaria plantejant, indirectament, una pregunta sobre el manteniment d'aquella normativa. Encara que, formalment, els promotors de la consulta busquin la derogació de la ZBE, en realitat, de manera indirecta, pretenen qüestionar la legislació que obliga l'Ajuntament a establir la ZBE. És obvi que no entra dins el marc de competències municipals tractar un tema reservat a la normativa europea, estatal o catalana.

Naturalment, es podrien activar mecanismes de participació popular a escala autonòmica, per tal de enriquir el debat sobre decisions que han de prendre els





representants polítics de la Generalitat, proposant fins i tot la possible derogació o modificació de lleis catalanes vigents. El que no pot fer un Ajuntament és convocar una consulta a escala municipal sobre aquesta matèria.

Val la pena destacar que una consulta municipal d'aquesta mena no tindria precedents des de l'aprovació de la Llei 10/2014. La plana web de la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries conté informació detallada de totes les consultes realitzades fins ara en l'àmbit municipal. Les preguntes formulades sempre han girat sobre matèries d'estricta competència municipal (com ara el canvi de nom del municipi, aspectes relatius a l'ordenació urbanística municipal, el tipus de festa local, etcètera). Mai han implicat la censura directa o indirecta de la normativa emanada de la Generalitat o de l'Estat. Es pot comprovar aquest fet consultant el llistat de consultes celebrades des de 2016 que apareix en l'esmentada web.

Per últim, és important assenyalar que, d'acord amb la memòria de la iniciativa ciutadana per convocar la consulta popular, el seu objecte és saber si la ciutadania vol derogar l'aplicació de les restriccions de circulació a la ZBE de Sant Joan Despí. Per tant, resta fora de l'objecte de la consulta qualsevol aspecte concernent a la legalitat de la tramitació de l'Ordenança, qüestió que per un elemental principi de legalitat no depèn de l'opinió de la ciutadania.

En qualsevol cas, la tramitació de l'Ordenança, d'acord amb els informes es va seguir tots els tràmits preceptius, contràriament al que semblen inferir els promotors de la consulta.

En definitiva, la petició de convocatòria de consulta que la comissió promotora ha presentat a l'Ajuntament de Sant Joan Despí no s'ajusta a la Llei 10/2004, de manera que és inadmissible a la llum de l'article 32, apartat 4, de la mateixa Llei, que disposa, en la part que ens interessa, el següent:

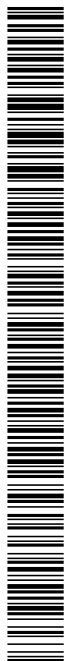
"Són causes d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'iniciativa: a) Que l'objecte de la consulta no s'ajusti al que estableix aquesta llei". (el destacat és nostre)

En conseqüència, si hi ha l'obligació legal al municipi d'establir la ZBE, l'Ajuntament de Sant Joan Despí ha d'inadmetre a tràmit la sol·licitud presentada per la comissió promotora de la consulta.

2.6 UN ARGUMENT COMPLEMENTARI PER NEGAR L'ADMISSIBILITAT DE LA PETICIÓ DE CONSULTA POPULAR NO REFERENDÀRIA: L'AFECTACIÓ DE DRETS CONSTITUCIONALS I ESTATUTARIS

L'argument es basa en l'article 11, apartat 5, de la Llei 10/2014. Segons aquest precepte:

"No es poden formular consultes que puguin afectar, limitar o restringir els drets i les llibertats fonamentals de la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució, i els drets i deures dels capítols I, II i





III del títol I de l'Estatut. Així mateix, s'exclouen les referides a matèries tributàries i a pressupostos ja aprovats". (el destacat és nostre)

Aquesta limitació opera en el cas de la consulta objecte d'aquest informe, ja que les restriccions a la circulació fixades a l'ordenança municipal de Sant Joan Despí es dirigeixen a complir amb l'objectiu de protegir els drets a la salut i al medi ambient.

Certament, la Constitució espanyola fa referència a la salut i el medi ambient en el capítol III del Títol I, dedicat als "principis rectors de la política social i econòmica", i no pas al capítol II, que versa sobre "drets i llibertats". Concretament, dins del capítol dedicat als principis rectors, l'article 43 reconeix el dret a la salut, i l'article 45 consagra el dret a gaudir d'un medi ambient adequat. Per tant, la referència que l'article 11 de la Llei 10/2014 fa a la Constitució espanyola deixa fora els drets a la salut i al medi ambient, que figuren com a principis rectors en el capítol III, i no pas com a drets fonamentals a la secció primera del Capítol II.

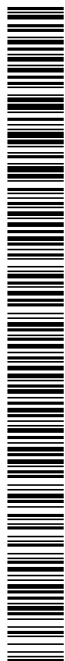
Ara bé, l'article 11 de la Llei 10/2014 conté una segona referència: als drets i deures dels capítols I, II i III, del títol I de l'EAC. Doncs bé, al capítol I del títol I de l'EAC troba l'article 23, que recull drets en l'àmbit de la salut i, sobre tot, l'article 27, que disposa el següent en els apartats 1 i 2:

" 1. Totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. També tenen dret a gaudir dels recursos naturals i del paisatge en condicions d'igualtat, i tenen el deure de fer-ne un ús responsable i evitar-ne el malbaratament.

2. Totes les persones tenen dret a la protecció davant les diferents formes de contaminació, d'acord amb els estàndards i els nivells que determinen les lleis. També tenen el deure de col·laborar en la conservació del patrimoni natural i en les actuacions que tendeixin a eliminar les diferents formes de contaminació, amb l'objectiu de mantenir-lo i conservar-lo per a les generacions futures". (el destacat és nostre)

Per tant, és clar que els drets a la salut i al medi ambient reconeguts a l'EAC formen part del bloc de drets bàsics que s'erigeixen com a límit a la possibilitat de convocar consultes populars. En aplicació de l'article 11 de la Llei 10/2014, en efecte, no es poden formular consultes que "puguin afectar, limitar o restringir" els drets a la salut i al medi ambient.

És important subratllar que aquesta prohibició és d'ampli abast, ja que n'hi ha prou que la consulta "pugui" "afectar, limitar o restringir" determinats drets. No s'exigeix que la proposta de decisió objecte de consulta popular impliqui clarament una vulneració d'un dret bàsic. És suficient que existeixi la possibilitat de generar un impacte negatiu sobre el dret. No es contempla només la possibilitat d'una vulneració, sinó també d'una mera afectació, limitació o restricció. És a dir, encara que es pogués sostenir que la proposta





de decisió objecte de consulta suposa una restricció justificada d'un dret, el fet que la decisió signifiqui una restricció del dret ja és motiu suficient per situar el tema fora de l'espai d'allò que es pot debatre i votar en una consulta popular.

És evident que una consulta a l'Ajuntament de Sant Joan Despí sobre el manteniment o derogació de les restriccions a la circulació a la ZBE establertes a l'Ordenança "pot afectar" els drets a la salut i al medi ambient. Per tant, la consulta se situa en el camp d'aplicació de la prohibició de l'article 11 de la Llei 10/2014.

En aquest sentit, val la pena mencionar que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (en endavant, "TSJC") ha tingut ocasió de pronunciar-se indirectament sobre la connexió entre les restriccions de circulació a una ZBE i els drets a la salut i al medi ambient. En efecte, a la sentència 970/2022, de 21 de març de 2022, la Sala del contenciós-administratiu, Secció Cinquena, del TSJC va resoldre un recurs contra una ordenança municipal relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire (BOPB 31 de desembre de 2019). Tot i que el TSJC va estimar parcialment el recurs, en cap cas va posar en dubte el lligam entre l'ordenança i la protecció dels drets a la salut i al medi ambient. Al Fonament de Dret Segon de la sentència, el TSJC afirma:

"El ejercicio de la potestad reglamentaria, según la exposición de motivos de la Ordenanza, se funda en razones de interés general consistentes en la mejora de la calidad ambiental y la reconducción del cambio climático, objetivos que están en consonancia con los arts. 43 y 45 de la CE y art. 27 del Estatuto de Autonomía de Catalunya relativos a los derechos a la salud y a la protección del medio ambiente".

El Tribunal accepta que aquests drets constitueixen raons d'interès general que poden justificar les mesures restrictives objecte de controvèrsia en aquell cas. [...]

Per tant, amb independència de la conclusió a la qual va arribar en el cas concret, el TSJC no va dubtar en cap moment de la forta relació existent entre les mesures restrictives de la circulació a una ZBE i els drets bàsics a la salut i al medi ambient, garantits tant a la Constitució espanyola com a l'EAC.

Aquest pronunciament del TSJC reforça la tesi segons la qual la consulta impulsada per un grup de ciutadans de Sant Joan Despí xoca amb la barrera legal erigida per l'article 11 de la Llei 10/2014.

Atenent que els informes emesos que hi consten a l'expedient conclouen que:

- De conformitat amb l'article 14 de la Llei 7/2021, el municipi de Sant Joan Despí té l'obligació legal d'establir una zona de baixa emissions en el municipi ja que té més de 20.000 habitants i ha superat els valors límits dels contaminants establerts en el Reial Decret 102/2011, tal i com ha declarat la





Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic de la Generalitat de Catalunya.

- La ZBE establerta a Sant Joan Despí amb l'Ordenança compleix amb l'obligació legal prevista a l'article 14 de la Llei 7/2021. En efecte, amb l'aprovació de l'Ordenança i l'establiment de la ZBE, l'Ajuntament de Sant Joan Despí va donar compliment al que posteriorment ha esdevingut l'obligació legal imperativa en virtut de l'article 14 de la Llei 7/2021.
- Les consultes populars que pugui tramitar un Ajuntament no poden versar sobre una matèria fora del marc de les competències municipals. Per conseqüent, no es pot admetre a tràmit una consulta popular que té per objecte derogar la ZBE establerta a Sant Joan Despí tota vegada que el municipi té l'obligació legal d'establir aquesta mesura de mitigació per reduir les emissions derivades de la mobilitat. La competència per determinar si el municipi ha d'establir la zona de baixa emissions excedeix de les competències del municipi i, per tant, no pot ser objecte de la consulta.
- A més a més, tampoc seria procedent tramitar una consulta popular que pugui afectar, limitar o restringir els drets a la salut i al medi ambient, com podria succeir amb una consulta sobre la derogació de la zona de baixa emissions de Sant Joan Despí.

Òrgan competent.

La competència per a l'adopció de l'acord correspon a la senyora Maria Belén García Criado, Alcaldessa-Presidenta de l'Ajuntament de Sant Joan Despí, de conformitat amb el que disposa l'article 21 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i l'article 53 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i els articles 32 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

En conseqüència, **RESOLC** :

Primer.- Inadmetre, de conformitat amb el contingut dels informes que formen part de l'expedient, la sol·licitud d'iniciativa presentada pel senyor Esteban Fernández Rodríguez amb Registre d'Entrada E2022004941, per a la realització de la consulta popular no referendària d'iniciativa popular, que proposava sotmetre a consulta el següent text:

"Vols que es derogui l'aplicació de les restriccions de circulació a la Zona de Baixes Emissions de Sant Joan Despí, excepte quan es decreti per la Generalitat de Catalunya un episodi d'alta contaminació de l'aire per NO2 o PM10?"

Segon.- Notificar aquesta resolució a la comissió promotora signant de la iniciativa la seva inadmissió a tràmit de conformitat amb el que es desprèn dels informes reproduïts a la part expositiva de la resolució, amb expressió dels recursos procedents.



Codi Segur de Verificació: cd851bba-b356-4391-b26c-29a379903c68
Origen: Administració
Identificador document original: 1401206
Data d'impressió: 14/02/2023 14:37:27
Pàgina 26 de 26

SIGNATURES
1.- MARIA BELEN GARCIA CRIADO (TCAT), 13/06/2022 17:05
2.- AJUNTAMENT DE SANT JOAN DESPI. 20220001001712 13/06/2022



Tercer.- Notificar aquest acord al Departament de Territori, Espai Públic i Medi Ambient, al Departament d'Alcaldia i al Departament de Secretaria.

A la data de la signatura electrònica.

L'alcaldeessa-presidenta, Ma Belén García Criado