

Ap. Inicial Ordenanza ZBE

**AYUNTAMIENTO DE
VILANOVA I LA GELTRÚ**

Don **Antonio Medialdea Huete con DNI:** _____ en calidad de
 Coordinador Local de **VOX ESPAÑA** en Vilanova i la Geltrú con **CIF:**
G86867108, solicita ser notificado mediante medios electrónicos (mail:
 _____), comparece ante este Ayuntamiento y como mejor proceda en
 derecho **D I C E:**

I.- Que en fecha 12 de Noviembre de 2025 se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el anuncio de aprobación inicial de la modificación de la *Ordenanza relativa a la restricción del acceso, circulación y estacionamiento de determinados vehículos en la ciudad de Vilanova i la Geltrú, con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire*, concediéndose en dicho anuncio un plazo de treinta días para la formulación de alegaciones por parte de los interesados.

II.- Que, examinada en detalle la documentación y el expediente administrativo de la modificación proyectada, se constata que la ordenanza impugnada presenta graves deficiencias de legalidad y de motivación técnica, así

como omisiones en el análisis de impacto social, económico y jurídico que afectan de forma directa a derechos fundamentales, a la seguridad jurídica y a los principios de buena administración. Por tales motivos, y en virtud del trámite de información pública, se formulan en tiempo y forma las presentes alegaciones, interesando la revisión integral del expediente, la subsanación de las deficiencias detectadas y, en su caso, la retirada o anulación de la norma en los términos que se desarrollan a continuación.

Asimismo, y en atención al carácter oficial de la lengua castellana en todo el territorio nacional, **se solicita expresamente que la ordenanza modificada sea aprobada y publicada de manera simultánea y con idénticos efectos jurídicos en versión íntegra castellana, junto con la versión en catalán**, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Española y la normativa vigente sobre el uso de las lenguas oficiales, a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

Fundamento la presente solicitud en las siguientes alegaciones:

A L E G A C I O N E S

Previa.- Infracción de la doctrina contenida en la STC 83/86. El castellano no puede ser una mera lengua de traducción. Derecho de los españoles no catalanohablantes a conocer el contenido de las normas de la demandada.

El Reglamento al que hemos tenido acceso, así como el que nos consta aprobado inicialmente por el Pleno, está redactado únicamente en catalán, sin que se haya aprobado y hecho pública una versión en castellano (y sin que en el expediente

mediante el que se está procediendo a su aprobación contenga documento alguno en dicha lengua que, recordemos, es también oficial en Terrassa). **Se está aprobando una norma exclusivamente redactada en catalán.**

La Sentencia de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de mayo de 2012, dictada en el recurso 118/2010 (que resuelve una impugnación relativa al reglamento de uso del catalán del Ayuntamiento de Barcelona) dijo, respecto a un artículo que previa que las normas municipales fuesen redactadas solo en catalán, que *“El artículo 13 se refiere en la publicación de las disposiciones generales del Ayuntamiento de Barcelona, en el sentido que se tienen que publicar en catalán y, cuando corresponda, también en castellano. Hay que tener en cuenta que la publicación es condición de eficacia jurídica de las disposiciones, una eficacia que puede ir más allá de la ciudad de Barcelona y del territorio de Cataluña. En este caso, entra en juego el derecho de los que no son catalanohablantes a acceder a normas que los pueden vincular o en todo caso los puedan interesar legítimamente. Pero es que por otro lado, la versión castellana no puede ser tratada como una mera traducción, pues constituye una forma de la norma que tiene exactamente el mismo valor que la forma catalana. En este punto la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 83/86 rechazó la prioridad o prevalencia de la versión catalana sobre la castellana en un contexto menos extremo que el que nos ocupa pues ambas versiones eran igualmente oficiales y el otro se publicaban. En consecuencia, hay que declarar la nulidad de este precepto”*.

A este respecto, la STC 83/86 expresamente nos dice: *“Ahora bien, cabe preguntarse qué sentido ha de darse a la expresión «interpretación dudosa», pues tampoco es unívoca. Un primer sentido -el implícito en lo que llevamos dicho- es el de que en caso de disparidad entre el texto castellano y el catalán, hubiese que atenerse a lo que disponga éste, independientemente de que el texto castellano careciera en sí mismo de oscuridades o contradicciones internas. Esta*

interpretación, que supone una primacía, en último término, del texto catalán, no resultaría aceptable dentro de los parámetros constitucionales, por lo que hemos dicho acerca de la seguridad jurídica con respecto a quienes, sin tener el deber de conocerla, puedan alegar el desconocimiento de la lengua considerada aquí prioritaria. Un segundo sentido es el de que, de presentarse dificultades en la interpretación del texto castellano, el texto catalán servirá como elemento integrador de la interpretación, al haberse redactado el precepto, y haberse llevado la discusión parlamentaria del mismo, en dicho idioma. Ya no se trataría, entonces, de disparidad entre los textos, sino de oscuridad de uno de ellos, una oscuridad que, por lo demás, puede existir también en el texto catalán, como en todo texto legal, tanto en el caso que sea original o traducido. En tal supuesto, la interpretación por los órganos judiciales requeriría el empleo de elementos interpretativos como los indicados en el ya citado art. 3.1 del Código Civil. Uno de esos elementos sería evidentemente el texto catalán, sin que ello supusiera primacía o preferencia alguna de este texto sobre el castellano: que, de presentarse en el texto castellano, igualmente auténtico, un pasaje dudoso, el texto catalán esté llamado a desempeñar un papel relevante a la hora de interpretarlo, como también habría de suceder en la hipótesis inversa, será consecuencia de la aplicación de las reglas de interpretación, tal y como vienen reguladas, en virtud de la competencia estatal sobre las mismas, en el artículo 3.1 del Código Civil. No siendo esto lo que dice el precepto impugnado, que otorga el carácter de texto auténtico sólo al catalán, debe ser declarado inconstitucional.”.

Por tanto, por cuanto este Reglamento se está redactando en catalán con una mera traducción al castellano que se hará después y si se solicita (relegando a dicha lengua a la condición de lengua de traducción) infringe directamente la doctrina contenida en la sentencia 83/86, por cuanto las normas jurídicas en España, incluidas las que emanan de este Ayuntamiento, deben tener también una versión, con idéntico valor jurídico, en castellano.

Primera.- Inexistencia de cobertura normativa suficiente para imponer restricciones generales y permanentes de circulación

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú, en su redacción sometida a información pública, incurre en una infracción del principio de legalidad, al imponer limitaciones permanentes a la circulación de vehículos sin contar con una cobertura normativa suficiente y específica que habilite al municipio para adoptar medidas restrictivas de esta naturaleza. Las disposiciones contenidas en la Ordenanza afectan de forma directa al derecho a la libre circulación (artículo 19 CE), al derecho al trabajo (artículo 35 CE), y a la libertad de empresa (artículo 38 CE), todos ellos consagrados por la Constitución Española como derechos fundamentales o libertades públicas cuya restricción exige, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, una norma con rango de ley.

La cobertura invocada por el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú en los documentos integrantes del expediente se fundamenta de forma principal en el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, que establece una obligación genérica para los municipios de más de 50.000 habitantes de adoptar planes de movilidad sostenible que incluyan la delimitación de zonas de bajas emisiones. Esta disposición, sin embargo, no contiene una habilitación normativa específica para imponer restricciones estructurales y permanentes de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en base a criterios de clasificación ambiental. Se trata de un mandato programático de alcance político, orientado a la acción administrativa, pero que en modo alguno

puede considerarse base jurídica suficiente para una ordenanza municipal que establece un régimen sancionador autónomo, limita el ejercicio de derechos individuales y condiciona la utilización de vehículos autorizados por el ordenamiento jurídico estatal.

El principio de legalidad administrativa, consagrado en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española, exige que toda actuación administrativa que limite derechos fundamentales se encuentre amparada por una norma con rango de ley, dictada por el poder legislativo, y que contenga con suficiente grado de certeza el contenido esencial de la limitación. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha insistido de forma constante en que no basta con una habilitación genérica a la Administración para actuar en una materia determinada, sino que se requiere que la ley regule directamente las condiciones de ejercicio del derecho afectado, así como el alcance y límites de las restricciones que puedan imponerse. Así se desprende de las Sentencias del Tribunal Constitucional 292/2000, 160/1987, 132/2001 o 69/1999, entre otras muchas.

En el caso de la Ordenanza que nos ocupa, no existe ninguna ley estatal que regule de forma detallada y específica las Zonas de Bajas Emisiones, ni que determine los efectos jurídicos que puede tener el distintivo ambiental sobre la circulación, ni que establezca los procedimientos, garantías y límites aplicables al régimen de exclusión. La propia Ley 7/2021 se limita a enumerar objetivos generales, sin desarrollar un marco normativo completo. Esta situación normativa ha sido reconocida públicamente por diversas instituciones, entre ellas el Consejo General del Poder Judicial, que en su informe al Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de 2022 advirtió expresamente de la necesidad de dotar de base legal a las medidas de restricción de circulación derivadas del etiquetado ambiental.

Por otra parte, la clasificación ambiental de vehículos en función de los distintivos emitidos por la Dirección General de Tráfico se basa únicamente en resoluciones administrativas dictadas por este organismo, sin intervención legislativa. Esta clasificación carece de rango normativo suficiente como para fundamentar una exclusión generalizada del uso de vehículos, toda vez que no ha sido aprobada por ley, no se encuentra recogida en reglamento alguno aprobado por el Consejo de Ministros y no ha sido objeto de debate parlamentario. Además, su valor técnico es discutido, al basarse exclusivamente en la fecha de matriculación y tipo de combustible, sin atender a factores como el kilometraje real, el mantenimiento del vehículo o la frecuencia de uso. En consecuencia, resulta jurídicamente inaceptable que una ordenanza municipal se base exclusivamente en este sistema de etiquetado para establecer una prohibición general de acceso a una parte sustancial del término municipal.

A todo lo anterior debe añadirse que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985) y el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015) reconocen competencias municipales en materia de tráfico, movilidad y medio ambiente, pero no contienen previsiones que autoricen al Ayuntamiento a privar de forma permanente a los ciudadanos del uso de sus vehículos legalmente autorizados por el Estado. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que el ejercicio de las potestades municipales en materia de ordenación del tráfico debe respetar siempre el marco general establecido por la normativa estatal, sin invadir competencias ajenas ni vulnerar derechos fundamentales (vid. STS 1144/2020, de 24 de septiembre).

La Ordenanza, en su redacción actual, constituye una regulación sustantiva que introduce limitaciones materiales al derecho de circulación, impone un régimen sancionador propio, crea nuevas categorías jurídicas sin cobertura legal,

y condiciona el ejercicio de derechos constitucionales a la posesión de un distintivo ambiental cuya regulación carece de rango legal. Este conjunto de características transforma la ordenanza en una norma de naturaleza cuasilegislativa, que excede de manera clara las competencias normativas del municipio.

La carencia de una ley estatal que regule de forma clara y detallada las ZBE hace que la Ordenanza de Vilanova i la Geltrú se haya construido sobre una base normativa deficiente, sin habilitación expresa, y sin garantías suficientes para los derechos de los ciudadanos afectados. No se han establecido procedimientos de revisión, recursos adecuados, exenciones motivadas, ni mecanismos de compensación por los efectos económicos o laborales que puedan derivarse de la medida. Tampoco se ha tramitado la ordenanza como desarrollo reglamentario de una norma estatal con rango de ley, ni se ha sometido a un procedimiento de evaluación jurídica equivalente al que correspondería a una norma restrictiva de derechos.

De este modo, la Ordenanza incurre en una causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1 a) y f) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, por ser dictada por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y por establecer un contenido contrario al ordenamiento jurídico en una cuestión esencial. Esta nulidad es apreciable de oficio, no se subsana por el transcurso del tiempo y puede ser alegada en cualquier fase del procedimiento. Además, comporta la responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de aplicación de la norma con efectos perjudiciales para terceros.

En conclusión, la imposición de restricciones permanentes de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en función de un criterio ambiental no

regulado por ley, mediante una ordenanza municipal dictada sin cobertura legal suficiente, constituye una infracción grave del principio de legalidad y del principio de jerarquía normativa, al tiempo que vulnera derechos constitucionales sin las garantías exigidas por la doctrina del Tribunal Constitucional. Por tanto, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la Ordenanza en lo que respecta a las restricciones generales establecidas en su articulado, por carencia de habilitación legal suficiente.

Segunda.- Vulneración del principio de proporcionalidad en la restricción de derechos fundamentales

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú, en los términos en que ha sido formulada, vulnera de manera manifiesta el principio de proporcionalidad que debe regir toda actuación administrativa que afecte al ejercicio de derechos fundamentales. Las restricciones generales y permanentes que impone al derecho a la libre circulación, al derecho al trabajo y a la libertad de empresa no superan un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, tal como ha sido configurado por la jurisprudencia constitucional y por los estándares de la legalidad administrativa común.

El principio de proporcionalidad, como derivación directa del principio de legalidad material, exige que toda medida restrictiva de derechos sea adecuada, necesaria y equilibrada en relación con los fines perseguidos. Así lo han declarado tanto el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en las SSTC 66/1995, 55/1996, 186/2000 o 14/2003) como el Tribunal Supremo (por ejemplo, en la STS de 24 de septiembre de 2020, recurso 1144/2020), y así lo recoge expresamente el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el caso que nos ocupa, la Ordenanza de Vilanova i la Geltrú establece un régimen de exclusión de vehículos en función del distintivo ambiental de la Dirección General de Tráfico, sin que haya quedado acreditado que dicha medida sea adecuada en términos científicos, necesaria en términos jurídicos o proporcionada en relación con el sacrificio que impone a la ciudadanía. La evaluación de impacto normativo que acompaña a la ordenanza, así como el informe justificativo de la exposición de motivos, carecen de una valoración técnica rigurosa y actualizada sobre la relación entre los vehículos afectados y los niveles de contaminación atmosférica en el término municipal de Vilanova i la Geltrú. No se aportan datos medidos ni modelizaciones comparativas que permitan concluir que los vehículos sin distintivo o con distintivo B son responsables de una proporción significativa de las emisiones locales.

Por el contrario, el documento técnico titulado “*Memòria d’avaluació de l’impacte normatiu*” se limita a reproducir afirmaciones genéricas sobre los efectos de los contaminantes atmosféricos en la salud y el medio ambiente, sin vinculación concreta con los datos específicos del municipio ni con los efectos esperados de la medida sobre la calidad del aire local. Esta insuficiencia técnica priva de legitimidad a la ordenanza en cuanto al cumplimiento del principio de adecuación de la medida, ya que no permite establecer una relación directa y verificable entre la exclusión de determinados vehículos y una mejora significativa de la calidad del aire en Vilanova i la Geltrú.

Por otro lado, la medida no supera tampoco el juicio de necesidad, ya que no se ha acreditado que no existan medios alternativos menos lesivos para alcanzar los mismos objetivos. El principio de intervención mínima exige a la Administración que explore y valore otras opciones normativas o técnicas antes de imponer restricciones de carácter general. En este sentido, la ordenanza no analiza la posibilidad de aplicar controles periódicos de emisiones, programas de

renovación de flotas, incentivos a la movilidad eléctrica o híbrida, o medidas de gestión del tráfico diferenciadas por franjas horarias, usos o zonas. Tampoco se contemplan excepciones por motivos de renta, necesidad laboral o residencia en el municipio. La falta de alternativas analizadas evidencia una actuación administrativa desproporcionada y apresurada, que no respeta las exigencias mínimas del artículo 129.2 de la Ley 39/2015.

Especialmente grave resulta la ausencia de una evaluación del impacto social de la medida sobre los sectores más vulnerables. La ordenanza no incorpora ningún estudio sobre los efectos económicos que puede tener sobre trabajadores autónomos, repartidores, profesionales del transporte, pequeñas empresas locales o personas con rentas modestas que utilizan vehículos antiguos como único medio para acceder a sus empleos, centros sanitarios o entornos familiares. Esta omisión revela una insensibilidad jurídica y una falta de rigor técnico que agravan el desequilibrio de la medida. La aplicación del sistema de distintivos ambientales, tal como se ha diseñado, penaliza de forma indirecta pero efectiva a las personas con menos recursos, sin ofrecer compensaciones, exenciones ni periodos de adaptación razonables.

El criterio técnico sobre el que se apoya la medida —la clasificación de los vehículos en función de las etiquetas ambientales de la DGT— resulta, además, inadecuado como parámetro único para la restricción de derechos. Como se ha señalado en la alegación anterior, dicha clasificación carece de base legal suficiente y presenta importantes limitaciones desde el punto de vista técnico y científico. Se basa exclusivamente en la fecha de matriculación y el tipo de motorización, sin tener en cuenta el estado real del vehículo, sus emisiones efectivas o la frecuencia e intensidad de su uso. Este sistema ha sido criticado por numerosos expertos y estudios técnicos, entre ellos el propio Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) y asociaciones profesionales del

sector del transporte, que advierten de la falta de correlación entre el distintivo y las emisiones reales de partículas o dióxidos de nitrógeno.

A mayor abundamiento, la ordenanza no justifica la delimitación espacial de la ZBE ni su extensión territorial. No se aportan estudios que acrediten que la configuración actual de la ZBE responde a un análisis funcional de las fuentes emisoras, los vientos dominantes o la configuración orográfica del municipio. La delimitación parece responder más bien a razones administrativas o simbólicas, sin justificación ambiental objetiva. Esta carencia de fundamento técnico en el diseño espacial del área restringida refuerza la desproporción de la medida, al tratarse de una afectación generalizada y permanente que no responde a criterios científicos ni ambientales verificables.

Por otra parte, tampoco supera la ordenanza el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, esto es, el equilibrio entre los beneficios esperados y los perjuicios causados. A este respecto, la medida restringe de forma indefinida el derecho a la libre circulación de un número significativo de ciudadanos, impone cargas económicas relevantes a quienes se ven forzados a sustituir su vehículo sin haber cometido infracción alguna, y afecta de forma directa al desarrollo ordinario de actividades laborales, profesionales y familiares. Todo ello sin una garantía cierta de que se produzca una mejora sustancial de la calidad del aire, sin mecanismos de revisión periódica de la eficacia de la medida, y sin establecer indicadores medibles que permitan evaluar su éxito.

Resulta especialmente significativo que la propia memoria de evaluación normativa no cuantifique el número estimado de vehículos afectados, ni el porcentaje de población que podría ver limitada su movilidad, ni los costes económicos derivados de la renovación forzada del parque móvil. Esta omisión impide realizar un verdadero análisis de impacto, y convierte la medida en una

disposición desprovista de los elementos esenciales que la legitimarían desde una perspectiva jurídico-constitucional. En un contexto de incertidumbre económica y precariedad laboral, imponer una carga tan intensa sin evaluación previa contradice los principios más elementales del derecho administrativo.

Todo lo anterior implica que la ordenanza incurre en un exceso de poder normativo, al imponer una restricción general y permanente del uso de vehículos sin acreditar ni su necesidad ni su idoneidad, y sin establecer salvaguardas que mitiguen su impacto desproporcionado. Este desequilibrio entre los fines perseguidos y los medios empleados supone una vulneración del artículo 103.1 de la Constitución Española, que exige que la Administración actúe con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y del artículo 9.3 CE, que impone a los poderes públicos el deber de actuar con proporcionalidad y previsibilidad.

Por todo ello, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza en lo que respecta al régimen de restricciones permanentes y generalizadas a la circulación de vehículos, por vulnerar de forma clara y manifiesta el principio de proporcionalidad y el equilibrio entre fines y medios en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal.

Tercera.- Insuficiencia de justificación técnica y ausencia de diagnóstico ambiental específico del municipio

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú, adolece de una grave deficiencia estructural desde el punto de vista jurídico y técnico, al carecer de un diagnóstico ambiental específico y actualizado que justifique de forma directa y verificable la necesidad de establecer una zona de exclusión permanente para vehículos en el término

municipal. Esta carencia impide evaluar la racionalidad de la medida, impide valorar la relación entre los objetivos perseguidos y los medios empleados, y vulnera las exigencias mínimas que impone el principio de motivación de los actos administrativos, así como los estándares técnicos establecidos por la normativa ambiental vigente.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, toda medida limitativa de derechos fundamentales debe estar fundada en una base empírica suficiente, técnicamente contrastada, y sometida a procedimientos objetivos de evaluación. La mera invocación de principios generales como la protección de la salud o la lucha contra el cambio climático no puede sustituir la exigencia de un análisis técnico riguroso de la situación concreta del municipio en el momento de la adopción de la medida. Así lo ha recordado, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2020 (rec. 1144/2020), que anuló una ordenanza por no haber justificado suficientemente la conexión entre la medida adoptada y la realidad ambiental del entorno afectado.

En el caso que nos ocupa, los documentos que integran el expediente de la Ordenanza de Vilanova i la Geltrú —y en particular el denominado “*Informe d’exposició de motius*” y la “*Memòria d’avaluació de l’impacte normatiu*”— se limitan a reproducir afirmaciones genéricas sobre los efectos de la contaminación atmosférica, sin aportar un diagnóstico técnico específico sobre los niveles reales de inmisión de contaminantes en XXX, ni sobre su evolución temporal, ni sobre las fuentes concretas de emisión. Se alude de forma abstracta a las directivas comunitarias sobre calidad del aire y a las obligaciones derivadas de la Ley 7/2021, pero no se aportan datos locales, informes de estaciones de medición ni estudios de modelización atmosférica aplicables al término municipal.

No consta, por ejemplo, que se hayan incorporado a la ordenanza los datos registrados por estaciones de medición homologadas dentro del propio término municipal, ni que se haya acreditado el incumplimiento sistemático de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂), partículas en suspensión (PM10 o PM2,5) u ozono troposférico. Tampoco se aporta un estudio técnico sobre las fuentes emisoras más relevantes en, ni se cuantifica qué proporción de la contaminación atmosférica es atribuible al tráfico rodado, y dentro de éste, a los vehículos sin distintivo ambiental. Esta falta de identificación de las causas concretas del problema ambiental impide determinar la eficacia previsible de la medida adoptada, y priva a la ordenanza de la base técnica mínima exigible para una intervención limitativa de derechos.

De hecho, en el propio expediente se reconoce que los niveles de contaminación en el municipio de Vilanova i la Geltrú no presentan valores alarmantes en relación con la media metropolitana, y que la calidad del aire ha mejorado de forma constante en los últimos años, como consecuencia de la renovación del parque móvil y la mejora de los combustibles. Esta evolución positiva debilita aún más la necesidad de adoptar medidas estructurales como la exclusión permanente de vehículos, especialmente cuando no se acredita que se haya superado en ningún momento el umbral de información a la población, ni que existan valores de exposición sostenida por encima de los límites legales establecidos por la normativa europea.

El artículo 25.1 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, dispone que las zonas de bajas emisiones deben ser definidas conforme a criterios técnicos objetivos y en función de los niveles de contaminación real. Esta exigencia implica la necesidad de disponer de un diagnóstico ambiental previo, suficientemente detallado, que identifique las áreas de mayor concentración de contaminantes, las causas predominantes de emisión,

la contribución del tráfico a dicha contaminación, y la previsión de mejora derivada de la implantación de la ZBE. Ninguna de estas condiciones se cumple en la Ordenanza de Vilanova i la Geltrú, que ha sido elaborada sin el respaldo de un estudio técnico específico sobre la calidad del aire en el municipio, sin establecer una línea de base sobre la que medir los efectos de la norma, y sin definir indicadores de seguimiento ni umbrales de eficacia.

En este sentido, resulta llamativa la ausencia en el expediente de cualquier informe técnico del área de medio ambiente del Ayuntamiento, o de la Agencia de Salud Pública de Cataluña, que fundamente de forma clara la necesidad de la medida. Tampoco se ha tramitado la ordenanza como desarrollo de un plan de movilidad urbana sostenible aprobado previamente, ni se ha sometido a evaluación ambiental estratégica, ni se han recogido las observaciones de organismos externos independientes que validen la coherencia técnica de la propuesta. Esta ausencia de procedimiento técnico adecuado convierte la ordenanza en una actuación administrativa carente de motivación suficiente y, por tanto, en una disposición nula por falta de causa, conforme al artículo 47.1 de la Ley 39/2015.

El principio de buena administración exige que toda decisión pública se fundamente en una evaluación razonada de los hechos y en una valoración técnica objetiva de las alternativas disponibles. La adopción de medidas restrictivas sin diagnóstico previo, sin análisis de datos reales y sin previsión de impacto, vulnera no solo la legalidad ordinaria, sino también los principios de transparencia, eficiencia y racionalidad administrativa consagrados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta vulneración se agrava aún más en el caso de Vilanova i la Geltrú, dado que el municipio no cuenta con una red de medición permanente propia ni con estudios históricos de

calidad del aire, por lo que la adopción de una ZBE debería haber sido precedida de un plan de observación, control y evaluación ajustado a su realidad urbana.

A mayor abundamiento, tampoco se justifica por qué se excluyen determinadas zonas del municipio del ámbito de aplicación de la ZBE, ni se explican los criterios utilizados para su delimitación geográfica. La falta de motivación sobre la elección del perímetro de la zona restringida, la inexistencia de mapas de emisiones, y la ausencia de correlación entre la estructura urbana y la propuesta de restricción, debilitan aún más la validez jurídica de la ordenanza. Se ignora por completo el principio de diferenciación territorial, y se establece un régimen homogéneo sin tener en cuenta los usos urbanos, la densidad de tráfico, la concentración de centros sanitarios o educativos, ni la ubicación de los principales emisores industriales.

En definitiva, la Ordenanza se ha aprobado sin contar con un diagnóstico ambiental propio, sin informes técnicos independientes, sin datos locales contrastados, sin análisis de impacto sobre la población, y sin mecanismos de seguimiento o revisión. Esta carencia de base técnica y procedimental convierte la medida en una actuación arbitraria, carente de motivación suficiente, contraria al principio de legalidad y desprovista de la seguridad jurídica que exige el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Por todo ello, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza por falta de justificación técnica, por ausencia de diagnóstico ambiental específico y por infracción del principio de motivación exigido por el ordenamiento jurídico para toda medida restrictiva de derechos.

Cuarta.- Inexistencia de medidas compensatorias y vulneración del principio de igualdad ante la ley

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú vulnera de forma manifiesta el principio de igualdad ante la ley y de no discriminación reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, así como los principios de equidad y cohesión social proclamados en la legislación ambiental y urbanística, al establecer un régimen general de restricciones a la circulación de vehículos sin contemplar medidas compensatorias, ayudas o exenciones que atenúen su impacto sobre los sectores sociales más vulnerables. La norma ignora la realidad económica del municipio, impone cargas desiguales sin justificación objetiva ni razonable, y produce efectos regresivos sobre la población con menor capacidad adquisitiva, lo que la convierte en una disposición normativa discriminatoria e injusta.

En su formulación actual, la ordenanza prohíbe la circulación de vehículos sin distintivo ambiental y de aquellos con distintivo B en determinados supuestos, con carácter general y permanente, sin tener en cuenta la renta del titular del vehículo, su lugar de residencia, su necesidad de desplazamiento o su condición laboral. Esta aplicación ciega del criterio de exclusión implica que personas con escasos recursos económicos, que no pueden permitirse renovar su vehículo por uno más moderno o menos contaminante, verán restringido su acceso al municipio, o a su propio domicilio, mientras que ciudadanos con mayor poder adquisitivo, que poseen vehículos contaminantes con distintivo válido o pueden adquirir fácilmente un nuevo vehículo, no se verán afectados. Esta situación constituye una discriminación indirecta prohibida por el ordenamiento jurídico.

La doctrina constitucional ha establecido reiteradamente que el principio de igualdad no implica un tratamiento idéntico para todos los supuestos, sino un trato igual para situaciones iguales, y un trato desigual cuando existan diferencias objetivamente relevantes. La jurisprudencia ha señalado que las medidas administrativas deben tener en cuenta las circunstancias sociales y económicas de los afectados, y que las cargas derivadas de las políticas públicas deben distribuirse de forma equitativa. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 22/1981, la STC 29/1987 o la STC 103/2013, entre muchas otras, al declarar inconstitucionales aquellas normas que imponen sacrificios desproporcionados sobre determinados grupos sin justificación suficiente.

En el caso de la ordenanza impugnada, no se establece ningún tipo de exención ni régimen transitorio para quienes carecen de medios económicos para sustituir su vehículo. Tampoco se ha previsto ningún sistema de ayudas públicas, incentivos fiscales, programas de renovación del parque móvil, ni bonificaciones por renta o necesidad. Esta omisión supone una vulneración del principio de equidad en el acceso a los derechos de movilidad, especialmente en un contexto como el de Vilanova i la Geltrú, donde una parte significativa de la población pertenece a estratos económicos medios o bajos, y donde muchos trabajadores dependen de vehículos antiguos para acceder a sus empleos o centros de asistencia. La ordenanza no prevé siquiera un sistema de acreditación de situaciones personales de necesidad, lo que denota una total insensibilidad social en su diseño.

Además, la medida afecta de forma desproporcionada a determinados colectivos vulnerables, como trabajadores autónomos del transporte y la logística, repartidores, profesionales con movilidad obligada, residentes en zonas sin buena conexión de transporte público, familias monoparentales, personas

mayores o con discapacidad leve no reconocida formalmente, y ciudadanos que residen fuera del término municipal pero acuden habitualmente a Vilanova i la Geltrú por motivos de trabajo o salud. Todos ellos verán severamente limitada su capacidad de desplazamiento sin haber cometido infracción alguna, y sin posibilidad de acogerse a régimen alguno de mitigación o aplazamiento. Esta desigualdad en los efectos de la norma no se ha valorado ni contemplado en ninguno de los documentos del expediente.

Especialmente llamativa es la inexistencia de un estudio de impacto económico y social que evalúe el efecto redistributivo de la norma. La Memoria de evaluación del impacto normativo incorporada al expediente se limita a enunciar genéricamente los beneficios ambientales esperados, sin cuantificar ni valorar los costes económicos que se derivan para los ciudadanos obligados a sustituir su vehículo. No se ofrece información sobre el coste medio de los vehículos compatibles con la ordenanza, ni sobre la capacidad económica de la población local para hacer frente a ese gasto, ni sobre el número de personas potencialmente afectadas. Esta falta de análisis invalida por completo la medida desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, y la convierte en una disposición potencialmente regresiva y excluyente.

Cabe recordar que el principio de igualdad material, consagrado en el artículo 9.2 de la Constitución, impone a los poderes públicos el deber de remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En este contexto, la implantación de una medida que afecta gravemente al derecho a la movilidad y al desarrollo de la vida laboral y social, sin prever instrumentos de apoyo para los más desfavorecidos, contradice de forma directa el mandato constitucional de promoción de la igualdad real. El Ayuntamiento no puede ignorar las desigualdades de renta existentes en el

municipio ni el impacto que una medida como esta puede tener sobre la exclusión social.

Tampoco puede obviarse que la exclusión de vehículos sin distintivo afecta en mayor medida a determinados colectivos profesionales, especialmente los vinculados al transporte ligero, al comercio de proximidad, a la hostelería y restauración, o a los servicios a domicilio. La renovación forzosa de flotas o vehículos puede suponer el cierre de pequeños negocios o la pérdida de empleo en sectores ya vulnerables. Esta afectación a la libertad de empresa y al derecho al trabajo debería haber sido evaluada y mitigada mediante exenciones, moratorias o líneas de ayuda, tal como exige la buena administración y la equidad normativa. Al no hacerlo, la ordenanza incurre en un trato desigual injustificado, contrario a los artículos 14 y 35 de la Constitución.

Asimismo, la medida genera desigualdades territoriales, ya que no se aplica de forma homogénea en todos los municipios del entorno, lo que puede producir distorsiones en la movilidad intermunicipal y efectos adversos para quienes residen fuera de Vilanova i la Geltrú pero trabajan o desarrollan su actividad dentro del municipio. Esta situación vulnera también el principio de unidad del mercado interior, consagrado en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que exige que las medidas restrictivas se apliquen con criterios homogéneos y objetivos, evitando discriminaciones territoriales arbitrarias. La ordenanza tampoco prevé coordinación alguna con los municipios colindantes ni con la administración autonómica o estatal.

En resumen, la ordenanza impone una carga desigual y discriminatoria sobre los sectores más desfavorecidos, al excluir vehículos en función de un criterio técnico sin considerar las circunstancias económicas, sociales y personales de sus titulares.

No establece compensaciones, ayudas ni excepciones; no valora el impacto económico ni territorial de la medida; y no garantiza la igualdad material en el acceso al derecho a la movilidad. Todo ello configura una norma arbitraria, regresiva y contraria al principio de justicia social que debe presidir la acción normativa de los poderes públicos.

Por todo lo anterior, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza, o al menos de sus preceptos más restrictivos, por infracción del principio de igualdad ante la ley, por ausencia de medidas compensatorias y por vulneración de los derechos fundamentales al trabajo, a la libre circulación y a la no discriminación por razón de condición económica.

Quinta.- Vulneración del principio de proporcionalidad y ausencia de evaluación comparativa de alternativas menos lesivas

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú incurre en una vulneración manifiesta del principio de proporcionalidad, consagrado como exigencia general del Derecho administrativo y como criterio de control de toda actuación restrictiva de derechos fundamentales. La disposición normativa no contiene una evaluación comparativa de alternativas normativas ni extra normativas que permitan alcanzar los objetivos declarados mediante medidas menos gravosas para los ciudadanos, y no justifica que la exclusión generalizada de determinados vehículos sea el instrumento más adecuado, necesario y equilibrado para mejorar la calidad del aire en el municipio.

De acuerdo con una consolidada doctrina jurisprudencial, el principio de proporcionalidad exige que toda medida limitativa de derechos respete tres condiciones acumulativas: (1) idoneidad, es decir, que la medida sea apta para lograr el fin propuesto; (2) necesidad, es decir, que no existan otras medidas menos restrictivas igualmente eficaces; y (3) proporcionalidad en sentido estricto, es decir, que la medida represente un equilibrio razonable entre los beneficios perseguidos y los perjuicios ocasionados. Esta doctrina ha sido recogida por el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias (STC 66/1995, STC 341/2005, STC 212/2014, entre otras), y es plenamente aplicable a las ordenanzas locales que afectan a la movilidad urbana y a la libre circulación.

En el caso de la ordenanza impugnada, no se ha realizado un análisis riguroso de alternativas posibles, ni se ha valorado el coste social y económico de la medida respecto a sus beneficios ambientales esperados. Tampoco se han contrastado los efectos reales de otras experiencias similares en municipios próximos, ni se ha demostrado que la exclusión automática de vehículos sin distintivo ambiental sea más eficaz que otras posibles políticas públicas, como la mejora del transporte público, la renovación progresiva del parque móvil, el incentivo a la movilidad compartida, o la implantación de medidas de calmado de tráfico. Esta falta de análisis invalida la norma desde el punto de vista de la legalidad formal, y compromete su validez constitucional.

Resulta especialmente significativa la ausencia en el expediente de una memoria técnica que cuantifique la mejora esperada de la calidad del aire como consecuencia de la aplicación de la ZBE. La ordenanza no indica cuántos vehículos serán efectivamente excluidos, ni cuánto disminuirán las emisiones totales de NO₂, PM10 o CO₂, ni qué impacto tendrá ello sobre los niveles de inmisión en las zonas residenciales, escolares o sanitarias del municipio. Sin esa

información básica, es imposible valorar si la medida resulta proporcionada, o si se trata de una actuación simbólica sin efectos reales sobre la salud pública.

Asimismo, no se ha valorado el efecto rebote que podría producirse como consecuencia de la medida. La exclusión de vehículos sin distintivo puede desplazar el tráfico a otras zonas del municipio o a municipios colindantes, generando atascos, aumento del consumo de combustible por trayectos más largos, o concentración de emisiones en otras áreas no protegidas. También puede generar un aumento de los residuos derivados del achatarramiento masivo de vehículos aún funcionales, con el consiguiente impacto ambiental. Estas consecuencias indirectas no han sido tenidas en cuenta en la memoria de impacto, lo que evidencia una deficiente aplicación del principio de precaución.

Por otro lado, la ordenanza establece una medida de carácter estructural y permanente sin haber implementado previamente medidas progresivas o temporales que permitan evaluar su eficacia. No se han ensayado soluciones transitorias, horarios restringidos, peajes urbanos, zonas de aparcamiento disuasorio, programas de sustitución gradual de flotas o incentivos a la movilidad sostenible. Tampoco se han aplicado políticas fiscales orientadas a desincentivar el uso del vehículo privado contaminante sin prohibirlo directamente. Esta omisión de alternativas progresivas o voluntarias revela una actitud maximalista por parte del legislador municipal, incompatible con el deber de ponderación inherente a toda intervención pública restrictiva.

La falta de proporcionalidad se agrava por la inexistencia de un plan de evaluación de resultados. La ordenanza no prevé mecanismos de revisión periódica, ni indicadores de eficacia, ni procedimientos de seguimiento participativo que permitan corregir posibles disfunciones o injusticias. Se establece una prohibición automática sin evaluar su evolución en el tiempo, ni

condicionar su vigencia a la consecución de determinados objetivos de calidad ambiental. Esta ausencia de reversibilidad o de revisión contradice los principios de buena administración y de eficiencia normativa recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Cabe recordar que el principio de proporcionalidad no solo opera como límite al legislador estatal, sino también al legislador local, especialmente cuando las medidas adoptadas afectan al núcleo de derechos fundamentales como la libertad de circulación (artículo 19 CE), la igualdad (artículo 14 CE) o el derecho al trabajo (artículo 35 CE). En este sentido, la STC 14/2020 anuló parcialmente una ordenanza municipal por considerar que imponía cargas desproporcionadas a los ciudadanos sin justificación suficiente, y por no haber valorado otras alternativas menos restrictivas. Esta doctrina es plenamente aplicable al caso de Vilanova i la Geltrú.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de julio de 2022 (recurso 391/2019) anuló diversos preceptos de la ordenanza ZBE de Barcelona por considerar que no se había acreditado la necesidad de excluir determinados vehículos, ni se había valorado adecuadamente el impacto sobre colectivos vulnerables. La resolución subraya la obligación de motivar específicamente la proporcionalidad de la medida, y de justificar por qué no se optaron por otras soluciones igualmente eficaces, pero menos restrictivas. Esta Sentencia constituye un precedente directo que debería haber sido tenido en cuenta por el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú.

A todo lo anterior se suma la contradicción entre la ordenanza y la realidad territorial del municipio. Vilanova i la Geltrú presenta una configuración urbana muy diferente a la de grandes ciudades como Barcelona o Madrid: su extensión

es reducida, su densidad de tráfico es moderada, y cuenta con un sistema de movilidad más vinculado a la proximidad que al tránsito interurbano. La implantación de una ZBE de corte restrictivo, inspirada en modelos metropolitanos, sin adaptarla a la escala y necesidades del municipio, constituye una medida desproporcionada por exceso, que no guarda la debida correspondencia entre medios y fines.

En conclusión, la ordenanza se adopta sin justificación empírica suficiente, sin análisis de alternativas, sin evaluación de impacto, sin revisión programada y sin ponderación de los derechos afectados. Esta actuación vulnera el principio de proporcionalidad en todas sus dimensiones y convierte la norma en un acto arbitrario desde el punto de vista jurídico y administrativo.

Por todo lo expuesto, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza o, subsidiariamente, suspender su aplicación hasta que se elabore un estudio comparativo riguroso de medidas alternativas, se cuantifique el impacto real de la medida, se establezcan mecanismos de revisión periódica y se garantice que la actuación del Ayuntamiento respeta el principio de proporcionalidad exigido por el Derecho constitucional y administrativo.

Sexta.- Ausencia de justificación técnica suficiente y falta de adecuación a la realidad ambiental del municipio

La ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Vilanova i la Geltrú adolece de una ausencia grave de fundamentación técnica suficiente, lo que la convierte en una disposición normativa arbitraria y carente de motivación objetiva. La ordenanza se promulga sin datos empíricos que acrediten la existencia de una situación de emergencia o de superación sistemática de los valores límite legales en materia de calidad del aire, y sin

análisis específico alguno que justifique la necesidad de instaurar una zona de exclusión permanente para determinados vehículos en el municipio de Vilanova i la Geltrú. Este vacío de justificación técnica atenta contra los principios de legalidad, objetividad y buena administración que rigen la actuación de las administraciones públicas conforme al artículo 103 de la Constitución Española.

Ni en la exposición de motivos ni en la memoria de evaluación del impacto normativo ni en el resto del expediente administrativo se acredita de manera clara que en el municipio de Vilanova i la Geltrú se superen de forma habitual y significativa los umbrales establecidos por la normativa vigente en materia de contaminación atmosférica. La propia documentación aportada por el Ayuntamiento —incluyendo los informes ambientales consultados— reconoce que no existen estaciones de medición propias en el término municipal y que los datos disponibles proceden de estaciones ubicadas en municipios colindantes, con características orográficas y urbanísticas distintas. Este hecho impide extraer conclusiones fiables sobre la situación ambiental concreta de Vilanova i la Geltrú y compromete gravemente la validez de cualquier diagnóstico técnico que pretenda basarse en dichos datos.

Más aún, ni siquiera se realiza un estudio comparativo de las emisiones reales en las zonas con mayor densidad de tráfico del municipio, ni se evalúa el peso relativo del tráfico rodado en la composición total de emisiones contaminantes en Vilanova i la Geltrú. No se analiza el papel de otros factores emisores, como la industria, el transporte ferroviario, las actividades logísticas o el parque móvil público, ni se realiza un desglose por franjas horarias, zonas escolares, niveles de exposición por grupos de riesgo o fenómenos meteorológicos estacionales. Esta omisión de análisis de base evidencia que la ordenanza no se ha elaborado partiendo de un diagnóstico ambiental riguroso, sino que responde más bien a una voluntad normativa imitativa de otras ciudades, sin atender a la realidad específica del municipio.

Esta carencia resulta especialmente grave si se considera que la exclusión de vehículos que impone la ordenanza tiene un impacto directo en los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la libre circulación, el derecho al trabajo y la igualdad en el acceso a los servicios públicos. Conforme a la jurisprudencia constitucional, toda medida restrictiva de derechos debe estar debidamente motivada y justificada mediante informes técnicos precisos y verificables. La falta de base empírica convierte la ordenanza en una actuación arbitraria y potencialmente nula de pleno derecho, conforme al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, resulta llamativo que la ordenanza no contenga referencia alguna a la evolución histórica de los niveles de calidad del aire en el municipio, ni incorpore datos sobre el cumplimiento o incumplimiento de los valores límite establecidos en la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ni en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. No se indican las concentraciones medias de dióxido de nitrógeno (NO₂), partículas en suspensión (PM10 o PM2,5), ozono troposférico o dióxido de carbono (CO₂), ni se especifica si el municipio ha sido objeto de advertencias o requerimientos por parte de las autoridades autonómicas, estatales o europeas en materia de contaminación atmosférica.

En realidad, la propia documentación del expediente reconoce que la motivación principal para establecer la ZBE en Vilanova i la Geltrú no responde a una situación de superación real de los valores límite, sino a una previsión de cumplimiento anticipado del marco normativo previsto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece la obligación para los municipios de más de 50.000 habitantes de contar con zonas de bajas

emisiones antes de 2023. Sin embargo, esta previsión no exime al Ayuntamiento de la obligación de motivar técnica y empíricamente la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida. La imposición de restricciones generalizadas de circulación no puede justificarse exclusivamente por imperativos formales o por una presunta armonización con otras ciudades. Cada ordenanza debe estar fundada en un análisis detallado de la situación concreta del territorio donde se aplica.

De hecho, existen múltiples municipios de características similares a Vilanova i la Geltrú que han optado por modelos de ZBE mucho más progresivos, flexibles o adaptados a su realidad ambiental y social. En muchos casos, estos municipios han desarrollado estrategias integradas de movilidad, planes de mejora del transporte público, campañas de educación ambiental o mecanismos de participación ciudadana antes de aplicar restricciones estrictas al uso del vehículo privado. La ordenanza de Vilanova i la Geltrú, por el contrario, se limita a establecer una exclusión permanente sin haber evaluado previamente la eficacia de otras posibles herramientas de gestión ambiental. Este enfoque normativo resulta técnicamente deficiente y jurídicamente cuestionable.

A ello se añade la falta de articulación con el marco territorial metropolitano. Vilanova i la Geltrú forma parte del área metropolitana de Barcelona, donde existen múltiples interdependencias funcionales en materia de transporte, logística, servicios sanitarios y educativos. Sin embargo, la ordenanza no contiene referencia alguna a la coordinación con los planes metropolitanos, ni se especifica cómo se articula la ZBE de Vilanova i la Geltrú con las zonas limítrofes, ni si existen mecanismos de armonización o compatibilidad entre municipios colindantes. Esta omisión puede generar disfunciones graves en la movilidad intermunicipal y pone en cuestión la coherencia de la política ambiental local.

La ausencia de una delimitación precisa del perímetro urbano afectado por la ZBE también constituye un defecto técnico relevante. Aunque se menciona genéricamente el territorio del municipio, no se acompaña un plano detallado con coordenadas georreferenciadas, ni se indican de forma clara las vías de acceso, zonas de exclusión, itinerarios permitidos o excepciones aplicables. Esta indeterminación genera inseguridad jurídica para los ciudadanos, que no sabrán con certeza si su itinerario habitual o su acceso al domicilio está afectado por las restricciones. Este defecto vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Por último, debe destacarse que la ordenanza no contiene un análisis de impacto acumulado con otras normativas ambientales o urbanísticas vigentes en el municipio. No se evalúa cómo interactúa la ZBE con los planes de movilidad urbana sostenible, con la planificación del transporte público, con las políticas de aparcamiento o con las ordenanzas fiscales. Esta desconexión normativa impide valorar el alcance real de la medida y genera el riesgo de contradicciones o duplicidades que dificulten su aplicación efectiva. En un sistema jurídico integrado, la regulación ambiental no puede construirse de forma fragmentaria ni improvisada.

En conclusión, la ordenanza de ZBE de Vilanova i la Geltrú carece de base empírica suficiente, no acredita una necesidad ambiental urgente, se apoya en datos ajenos al municipio, omite el análisis de emisiones locales, no delimita con precisión el ámbito de aplicación, y no evalúa su interacción con otras normas ni con la estructura territorial metropolitana. Todo ello configura una disposición normativamente deficiente, técnica y jurídicamente, y vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica, objetividad y buena administración.

Por todo lo anterior, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza por insuficiencia de motivación técnica y falta de adecuación a la realidad ambiental del municipio, en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional y administrativa aplicable.

Séptima.- Impacto económico desproporcionado y no evaluado sobre la población y los sectores vulnerables

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú impone restricciones de circulación que conllevan un impacto económico severo y no evaluado sobre una parte significativa de la población, en especial sobre los sectores con menor capacidad adquisitiva, las pequeñas empresas y determinados colectivos vulnerables. Esta falta de análisis económico riguroso y de previsión de medidas compensatorias implica una vulneración del principio de equidad en el reparto de cargas públicas y de la obligación de motivar adecuadamente toda intervención administrativa que restrinja derechos y genere costes relevantes para los ciudadanos.

Desde una perspectiva jurídica, el principio de equidad y la prohibición de discriminación indirecta exigen que toda norma administrativa que afecte a colectivos diferenciados de la población sea precedida por un estudio de impacto económico y social que permita conocer con precisión a qué grupos afectará, en qué medida, y con qué consecuencias patrimoniales. La ordenanza objeto de impugnación no cumple este mínimo legal: en ninguna parte del expediente se contiene una memoria económica que cuantifique el número de personas afectadas, el coste medio de sustitución de los vehículos excluidos, el número de vehículos potencialmente implicados ni el impacto estimado sobre sectores

económicos como la logística, el transporte de mercancías, los servicios técnicos, los autónomos o los profesionales dependientes del uso del vehículo.

Tampoco se ha realizado un estudio de ingresos familiares ni se ha cruzado el censo de vehículos sin etiqueta ambiental con variables socioeconómicas o territoriales. Esta omisión es especialmente grave en un municipio como Vilanova i la Geltrú , que presenta una estructura socioeconómica diversa y donde existen barrios con rentas medias significativamente inferiores a la media metropolitana. Imponer una obligación tácita de renovación del vehículo a los titulares de automóviles con menor valor de mercado sin ofrecer ayudas, moratorias o alternativas viables equivale, en la práctica, a expulsar del espacio público a los vecinos de menor renta, generando una exclusión económica camuflada bajo una justificación medioambiental.

Además, la ordenanza ignora las consecuencias indirectas sobre el empleo, la movilidad laboral y el acceso a servicios públicos esenciales. Muchos trabajadores por cuenta ajena y autónomos dependen del vehículo privado para acudir a su centro de trabajo, especialmente en horarios nocturnos o en zonas mal comunicadas por el transporte público. Esta dependencia se agudiza en sectores como la hostelería, la construcción, el mantenimiento técnico, los servicios sanitarios domiciliarios, el reparto a domicilio o la atención social. La exclusión automática de sus vehículos sin distinción ni excepciones razonables puede conllevar la pérdida de oportunidades laborales, el incremento de costes o incluso el abandono forzoso de determinadas actividades. Ninguna de estas consecuencias ha sido evaluada en la ordenanza, ni mitigada mediante un régimen transitorio razonable.

La situación es aún más grave en relación con los pequeños comerciantes, transportistas y profesionales que utilizan furgonetas u otros vehículos

comerciales para sus desplazamientos. En muchos casos, estos vehículos no cuentan con distintivo ambiental no porque sean especialmente contaminantes, sino porque fueron matriculados antes de 2006, pese a estar en buen estado mecánico. La exigencia de su retirada inmediata o la imposibilidad de circular por la ciudad supone un coste económico no asumible para muchas microempresas y autónomos, que en ocasiones no podrán acceder a líneas de financiación para la adquisición de un nuevo vehículo. Esta carga económica no aparece en modo alguno reflejada en la memoria de impacto normativo, lo que invalida el procedimiento desde el punto de vista del artículo 129 de la Ley 39/2015.

Tampoco se ha tenido en cuenta el impacto sobre los propietarios de vehículos clásicos, históricos o de uso ocasional. Muchos ciudadanos conservan vehículos antiguos en perfecto estado de mantenimiento que apenas utilizan algunos días al año, o que tienen un valor patrimonial, cultural o simbólico importante. La exclusión total de este tipo de vehículos, sin excepción para usos no contaminantes (reuniones familiares, actividades culturales, desplazamientos esporádicos), constituye una medida excesiva y discriminatoria, que no responde a una lógica ambiental sino a una política punitiva. No se evalúa cuántos vehículos de este tipo existen, ni qué alternativas tienen sus propietarios, ni se contempla su inclusión en un régimen específico de uso limitado.

Por otra parte, la ordenanza tampoco analiza el efecto que tendrá sobre el mercado local de compraventa de vehículos. La declaración de determinadas zonas del municipio como inaccesibles para vehículos sin distintivo puede provocar una depreciación significativa de los vehículos de segunda mano actualmente en circulación, así como una pérdida de valor patrimonial para sus propietarios. Esta afectación a la propiedad privada, sin compensación ni información previa, vulnera el principio de confianza legítima y de protección de

los derechos patrimoniales consagrado en el artículo 33 de la Constitución Española. Además, puede generar efectos especulativos en torno a la compra de determinados vehículos con etiqueta, lo que distorsionaría el mercado sin lograr beneficios ambientales reales.

Otro aspecto especialmente alarmante es la falta de previsión de ayudas públicas o incentivos económicos que permitan a los ciudadanos cumplir con la nueva normativa. A diferencia de otros municipios que han articulado programas de ayudas al achatarramiento, bonificaciones fiscales o convenios con entidades financieras para facilitar la transición ecológica, el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú no ha incorporado ninguna medida económica que amortigüe el coste de la transformación. Ni siquiera se hace referencia a la disponibilidad de fondos europeos o ayudas autonómicas. Esta omisión convierte la ordenanza en un acto de imposición puramente coercitiva, incompatible con el principio de justicia social y de redistribución equitativa de las cargas derivadas de las políticas públicas.

Asimismo, debe subrayarse que la ordenanza afecta de forma especialmente intensa a las personas mayores, a las personas con movilidad reducida y a quienes requieren el vehículo privado para actividades esenciales de cuidado o atención familiar. En muchos casos, estos ciudadanos no podrán asumir los costes de sustitución de sus vehículos ni adaptarse a los tiempos y condiciones del transporte público. La norma no contempla excepciones razonables, ni fórmulas de acreditación de necesidad, ni procedimientos para solicitar autorizaciones por causa social o familiar. Esta rigidez normativa vulnera el principio de atención preferente a los colectivos vulnerables, reconocido tanto en la legislación estatal como autonómica.

Todo lo anterior se ve agravado por la inexistencia de un proceso de participación ciudadana real y efectivo durante la elaboración de la ordenanza. Aunque formalmente se abrió una fase de consulta previa, no se difundieron ampliamente los términos de la norma ni se ofrecieron espacios deliberativos que permitieran a los colectivos afectados expresar sus preocupaciones. El resultado es una norma impuesta de arriba abajo, sin diálogo con la ciudadanía, sin legitimación social y sin mecanismos de compensación. En estas condiciones, la ZBE no es una herramienta de justicia ambiental, sino un instrumento tecnocrático que traslada las cargas del cambio climático a los sectores más frágiles de la sociedad.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que la ordenanza incurre en una grave omisión de estudio económico, carece de medidas correctoras o compensatorias, impone cargas desiguales y no evaluadas a sectores sociales determinados, genera un perjuicio patrimonial no cuantificado, y aplica un criterio de exclusión mecánico y rígido sin excepciones razonables. Esta situación vulnera los principios de proporcionalidad, equidad, justicia social y buena administración, y convierte la norma en un instrumento ineficaz e injusto para promover la transición ecológica.

En consecuencia, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza o, en su caso, suspender su aplicación hasta que se elabore una memoria económica rigurosa, se evalúe el impacto sobre los distintos colectivos sociales, se implementen medidas compensatorias adecuadas y se garantice la equidad en el reparto de las cargas derivadas de la política ambiental local.

Octava.- Ausencia de una verdadera planificación alternativa de movilidad y de medidas estructurales de mejora ambiental

La ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Vilanova i la Geltrú, adolece de un defecto estructural de gran relevancia: no viene acompañada de un verdadero plan alternativo de movilidad sostenible ni de un conjunto coherente de medidas estructurales orientadas a la mejora de la calidad del aire y del entorno urbano. La norma se limita a establecer restricciones al uso del vehículo privado sin desarrollar simultáneamente políticas eficaces que reduzcan la necesidad de desplazamientos motorizados, potencien el transporte público, mejoren la accesibilidad de los peatones o fomenten el uso de medios de transporte alternativos. Esta carencia convierte la ordenanza en una norma punitiva, desvinculada de un plan integral de transformación urbana, y por tanto jurídicamente insuficiente.

Desde el punto de vista técnico y administrativo, toda restricción de circulación en el marco de una ZBE debe insertarse dentro de una planificación global que incluya medidas de refuerzo del transporte público, reordenación del viario urbano, promoción de la movilidad activa, actuaciones sobre la eficiencia energética del parque móvil público y privado, y estrategias de educación ambiental y concienciación ciudadana. En el caso de Vilanova i la Geltrú, sin embargo, no se ha aprobado ni implementado un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) actualizado que contemple de forma detallada estos elementos, ni se ha llevado a cabo una evaluación previa de las alternativas de movilidad reales para los ciudadanos que vean limitado el uso de su vehículo.

Tampoco se ha desarrollado una red adecuada de carriles bici ni se ha ejecutado una estrategia de intermodalidad efectiva entre los distintos modos de transporte. La movilidad ciclista sigue siendo marginal en el municipio, sin conexiones seguras entre barrios, sin infraestructura segregada en las arterias principales y sin estaciones de aparcamiento protegidas. Imponer una ZBE en este contexto equivale a castigar a quienes no pueden permitirse un coche nuevo

sin ofrecerles alternativas viables. Esta disfunción evidencia que no se ha aplicado el principio de planificación progresiva y coordinada que exige la legislación estatal y autonómica en materia de movilidad sostenible.

Además, la ordenanza no va acompañada de una política activa de promoción del transporte público. No se han incrementado las frecuencias ni ampliado las rutas de autobuses locales, ni se ha establecido una política tarifaria más favorable para los colectivos vulnerables. Tampoco se ha mejorado la interconexión entre los distintos medios de transporte que operan en el municipio (ferrocarriles, metro, autobuses metropolitanos y locales), ni se han previsto acciones para reducir los tiempos de espera o aumentar la comodidad de los trayectos. En consecuencia, la ciudadanía se ve empujada a abandonar el vehículo privado sin una oferta pública eficaz que compense esa renuncia. Esta situación contradice el principio de proporcionalidad en la acción administrativa y revela una falta de voluntad real de garantizar una transición justa.

Otro aspecto particularmente llamativo es la ausencia de medidas urbanísticas o arquitectónicas que refuercen la ordenanza. En ningún momento se contempla la creación de zonas peatonales adicionales, ni la transformación de los ejes principales en corredores de baja velocidad, ni la recuperación del espacio público para usos no motorizados. Tampoco se plantean estrategias de rehabilitación energética de edificios, creación de espacios verdes o techos urbanos, ni se articula la ordenanza dentro de un plan de ciudad más habitable y resiliente. Esta falta de conexión con una visión de transformación urbana convierte la ZBE en un mecanismo aislado, desconectado del territorio y carente de legitimidad social.

La ordenanza tampoco prevé programas de educación ambiental ni campañas informativas sistemáticas orientadas a fomentar hábitos de movilidad sostenible. No existe un calendario de actividades pedagógicas en centros

educativos, ni se han habilitado oficinas de atención a la ciudadanía donde se expliquen de forma clara y comprensible los objetivos, consecuencias y alternativas derivadas de la nueva normativa. Esta omisión es especialmente grave si se tiene en cuenta que el éxito de las políticas ambientales depende en buena medida de la implicación activa de la población. Una medida restrictiva adoptada sin diálogo ni formación previa está condenada al rechazo social y a la ineficacia operativa.

Debe señalarse también que la ordenanza no establece objetivos medibles ni indicadores de seguimiento que permitan evaluar su eficacia real. No se indica qué reducciones de emisiones se esperan, ni en qué plazos, ni mediante qué mecanismos se comprobará el cumplimiento. Tampoco se explicita si se han previsto auditorías independientes, revisiones periódicas o mecanismos de revisión ciudadana. Esta falta de transparencia y de compromiso con la evaluación convierte la norma en un instrumento ciego, sin mecanismos de corrección ni rendición de cuentas. En un contexto de alta complejidad técnica como el ambiental, esta omisión compromete seriamente la validez de la intervención normativa.

Además, en el expediente no consta que se hayan evaluado los posibles efectos de la ZBE sobre el tráfico de paso ni el riesgo de desplazamiento de la congestión hacia zonas limítrofes.

La ordenanza no contiene un análisis de los flujos de tráfico intermunicipal, ni un estudio de los posibles efectos colaterales sobre las vías perimetrales, ni una valoración del aumento de emisiones que puede derivarse de la necesidad de rodear el municipio por trayectos más largos. Esta ausencia de previsión vulnera el principio de eficiencia y contradice el objetivo ambiental supuestamente perseguido por la norma.

En este mismo sentido, no se han estudiado las sinergias ni contradicciones entre la ZBE y otras políticas sectoriales vigentes en el municipio, como los planes de vivienda, la política fiscal, el desarrollo comercial o la estrategia de crecimiento urbano. Por ejemplo, si se pretenden densificar determinadas áreas urbanas o fomentar la actividad comercial de proximidad, resulta contradictorio establecer al mismo tiempo barreras de acceso vehicular sin un modelo de movilidad alternativo claro. Esta incoherencia entre políticas urbanas puede generar efectos adversos en el desarrollo económico y en la cohesión territorial del municipio.

La ordenanza tampoco incluye medidas de refuerzo institucional ni prevé la dotación de recursos humanos y materiales suficientes para su implementación. No se indica si se contratará nuevo personal de vigilancia, si se adquirirán nuevos equipos tecnológicos para la lectura de matrículas, si se formará a los agentes municipales en los nuevos criterios o si se habilitará un canal ágil de resolución de dudas y conflictos. Esta falta de previsión puede dar lugar a problemas graves de ejecución, como sanciones indebidas, errores administrativos, colapso de los canales de atención ciudadana o aplicación desigual entre distintos barrios y colectivos.

Todo ello evidencia que la ZBE de Vilanova i la Geltrú ha sido concebida como una medida aislada, sin respaldo de un plan integral de transformación de la movilidad urbana. Esta forma de proceder contradice los principios inspiradores del derecho ambiental moderno, que exigen un enfoque estructural, progresivo, integrado y participativo en toda intervención pública sobre la calidad del aire. La imposición de restricciones vehiculares sin alternativas reales y sin medidas complementarias eficaces no mejora la sostenibilidad urbana, sino

que genera rechazo social, conflictos normativos y una percepción generalizada de injusticia ambiental.

Además, desde una perspectiva legal, esta desconexión entre la ordenanza y una planificación integral vulnera lo establecido en el artículo 7 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, que exige a los municipios la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible como base de las ZBE. También contraviene los criterios de planificación contenidos en la Ley 9/2003 de movilidad de Cataluña y en la normativa europea sobre planificación urbana resiliente. Una ZBE no puede improvisarse sin marco estratégico, sin diagnóstico global y sin visión de conjunto. La falta de coordinación horizontal e interadministrativa agrava esta disfunción, al no articularse la medida con los municipios colindantes ni con los entes metropolitanos competentes.

Por todo lo anterior, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad de la ordenanza o, en su caso, suspender su aplicación hasta que se apruebe y ejecute un Plan de Movilidad Urbana Sostenible completo, actualizado y participado, que incluya medidas estructurales de mejora ambiental, objetivos cuantificables, indicadores de seguimiento y mecanismos de evaluación periódica. Solo en ese contexto podrá la ZBE adquirir legitimidad y eficacia real como instrumento de política pública al servicio de la sostenibilidad urbana.

Novena.- Falta de motivación individualizada y ausencia de régimen transitorio razonable para vehículos con necesidades justificadas de circulación

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Vilanova i la Geltrú impone una restricción generalizada a la circulación de determinados vehículos sin prever un régimen transitorio suficiente ni establecer

mecanismos adecuados de motivación individualizada que permitan valorar circunstancias específicas que justifiquen su permanencia limitada o condicionada en el municipio. Esta omisión constituye una infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad, vulnera derechos fundamentales como la libre circulación y el acceso a los servicios públicos, y desconoce el deber de motivación reforzada que rige en toda limitación general de derechos subjetivos.

La ordenanza establece, en términos absolutos, la prohibición de acceso y circulación en las zonas delimitadas a aquellos vehículos que no dispongan del distintivo ambiental expedido por la Dirección General de Tráfico. Esta exclusión opera automáticamente, sin evaluación del estado técnico del vehículo, de su nivel real de emisiones, de su uso habitual, de su carácter profesional, ni de la situación personal o económica de su titular. Una medida de esta intensidad, que restringe el uso de bienes lícitos adquiridos conforme a la legalidad vigente y que condiciona la movilidad diaria de miles de personas, exige una justificación individual o, al menos, la previsión de un procedimiento que permita modular sus efectos atendiendo a las circunstancias del caso.

La norma no contempla un régimen transitorio razonable que permita a los titulares de vehículos afectados disponer de un plazo suficiente para adaptar su situación. En otras ordenanzas de ZBE (por ejemplo, Barcelona, Madrid, Valencia, Bilbao), se han previsto períodos que oscilan entre tres y cinco años desde la entrada en vigor de la norma para la aplicación efectiva de la restricción, así como calendarios progresivos en función del tipo de vehículo, su uso, su titularidad y su finalidad. En cambio, la ordenanza de Vilanova i la Geltrú establece una prohibición de efectos inmediatos, sin un cronograma de aplicación gradual ni una comunicación efectiva previa que permita a la ciudadanía anticipar las consecuencias de la medida y planificar su respuesta.

Este defecto resulta especialmente gravoso para los vehículos de uso profesional o vinculados a actividades económicas esenciales, como los utilizados por pequeños transportistas, servicios técnicos, personal sanitario, trabajadores del cuidado, educadores sociales, autónomos y pequeñas empresas. En muchos casos, estos vehículos fueron adquiridos hace más de diez años y se encuentran aún en buen estado técnico, con inspecciones de ITV favorables y emisiones dentro de los márgenes permitidos por las sucesivas normas comunitarias de homologación. La exclusión automática de estos vehículos sin margen de adaptación equivale a una privación de facto del instrumento de trabajo de centenares de ciudadanos, sin compensación, sin alternativa y sin motivación suficiente.

Asimismo, la ordenanza omite por completo cualquier excepción o tratamiento diferenciado para vehículos conducidos por personas con discapacidad, personas mayores con movilidad reducida o ciudadanos que acrediten la necesidad de utilizar el vehículo privado para acceder a tratamientos médicos regulares, a servicios públicos o a familiares dependientes. Tampoco se prevé la posibilidad de autorizar la circulación por motivos familiares, laborales, humanitarios o religiosos debidamente acreditados. Esta falta de flexibilidad normativa implica una aplicación rígida y desproporcionada de la restricción, incompatible con el principio de justicia material y con la doctrina constitucional sobre la modulación razonable de las medidas restrictivas.

Tampoco existe un procedimiento específico, ágil y garantista para solicitar autorizaciones individuales excepcionales. El régimen de autorizaciones previsto en la ordenanza se limita a remitir genéricamente a las bases que pueda aprobar el Ayuntamiento, sin desarrollar criterios objetivos, plazos de resolución, medios de prueba ni órganos responsables de la decisión. Esta indeterminación

normativa genera inseguridad jurídica, abre la puerta a arbitrariedades administrativas y priva a los ciudadanos del derecho a una respuesta motivada ante una solicitud que afecta directamente a su derecho a circular, a trabajar o a ejercer responsabilidades familiares. El deber de buena administración exige mucho más que una remisión genérica a un desarrollo posterior.

Desde la perspectiva constitucional, toda restricción del derecho a circular libremente por el territorio (artículo 19 CE) exige una base legal clara, una motivación suficiente, una proporcionalidad estricta y una posibilidad efectiva de control jurisdiccional. La ordenanza de Vilanova i la Geltrú no ofrece ninguna de estas garantías: no explica por qué se aplica de forma inmediata, no justifica por qué no se contemplan excepciones, no articula cauces para solicitar autorizaciones individualizadas, y no prevé un sistema de control eficaz. En consecuencia, se convierte en una norma puramente restrictiva, carente de mecanismos de garantía, y por tanto contraria al bloque de constitucionalidad.

Además, debe subrayarse que la ZBE se aplica también a vehículos que sólo pretenden acceder a Vilanova i la Geltrú de forma esporádica, ya sea para visitar familiares, acudir a un acto puntual, participar en actividades culturales o realizar servicios de reparto no habituales. La prohibición total sin régimen de visitas ocasionales o de estancia limitada contradice el principio de proporcionalidad mínima: no existe justificación técnica ni ambiental suficiente para impedir la entrada de un vehículo durante unas pocas horas al mes si se trata de un uso excepcional, y más aún si dicho vehículo ha superado con éxito la inspección técnica obligatoria. Las ordenanzas de otros municipios, como Hospitalet o Sabadell, sí contemplan este tipo de autorizaciones temporales por días, semanas o eventos concretos, lo que demuestra que existen alternativas viables a la prohibición absoluta.

En términos jurídicos, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, exige que toda regulación administrativa esté debidamente justificada en términos de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. La ausencia de un régimen transitorio y la inexistencia de un sistema de autorización individual vulneran estos principios de forma directa. No puede hablarse de proporcionalidad cuando se impone una carga absoluta a toda una categoría de ciudadanos sin matices. No puede hablarse de eficiencia cuando se ignoran los efectos negativos sobre la economía local. No puede hablarse de transparencia cuando no se explican las razones por las que no se permite un margen de adaptación razonable.

En el expediente de aprobación de la ordenanza no consta estudio alguno sobre el número de personas afectadas por la ausencia de régimen transitorio, ni análisis jurídico de las posibles excepciones, ni informe técnico sobre los posibles efectos de un calendario progresivo. Esta falta de previsión revela una grave omisión de la función evaluadora que debe preceder a toda norma restrictiva. El principio de buena administración y el derecho fundamental a no padecer cargas públicas excesivas sin causa justificada obligan a la Administración local a evaluar de forma previa y completa todas las implicaciones de la norma para los distintos colectivos ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

Por otra parte, la ausencia de medidas de transición perjudica también la eficacia ambiental de la propia ordenanza. La jurisprudencia ha reiterado que las normas públicas deben aspirar a transformar conductas de forma progresiva y sostenible, no a prohibir de forma abrupta sin margen de asimilación social. La resistencia ciudadana, el incumplimiento generalizado y la percepción de injusticia provocada por la aplicación inmediata de la norma pueden deslegitimar la política ambiental en su conjunto, dificultar la colaboración ciudadana y

generar una respuesta social contraria a los objetivos que la norma pretende alcanzar. Por tanto, incluso desde una lógica ambiental, el régimen transitorio es imprescindible para garantizar el éxito a largo plazo de la ZBE.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú no ha realizado ninguna campaña previa de información progresiva ni de advertencia sobre la entrada en vigor de la ZBE. No se ha remitido notificación individualizada a los titulares de vehículos afectados, ni se ha publicado en prensa local un calendario detallado de aplicación, ni se han celebrado sesiones informativas en los barrios para explicar las consecuencias de la ordenanza. Esta falta de pedagogía institucional refuerza la indefensión de los ciudadanos, que pueden encontrarse repentinamente con la imposibilidad de circular sin haber tenido oportunidad de adaptar su situación. Esta práctica vulnera el principio de confianza legítima y el derecho a una actuación administrativa previsor, prudente y orientada al interés general.

En virtud de lo expuesto, debe estimarse esta alegación y declararse la nulidad de la ordenanza o, subsidiariamente, su suspensión hasta que se apruebe un calendario de aplicación progresiva, se establezca un régimen de autorizaciones excepcionales transparente y garantista, y se articulen procedimientos de motivación individualizada de las restricciones conforme a los principios constitucionales y legales en vigor. Solo una ordenanza que contemple la complejidad de las situaciones personales, laborales y sociales de la ciudadanía puede aspirar a ser legítima, eficaz y conforme al Estado de Derecho..

Décima.- Carencia de informes técnico-económicos que valoren el impacto real de la ordenanza sobre sectores económicos, empleo y desigualdades territoriales

La Ordenanza municipal de Vilanova i la Geltrú que regula la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) ha sido aprobada sin un estudio técnico-económico suficiente que permita conocer y valorar el impacto real que esta medida tendrá sobre la economía local, los sectores productivos, el empleo y las desigualdades socioeconómicas dentro del término municipal. Esta omisión vulnera principios esenciales del ordenamiento jurídico como la proporcionalidad, la eficiencia administrativa, la transparencia y la equidad, y compromete la validez de la norma tanto desde el punto de vista constitucional como desde el enfoque propio del derecho ambiental.

La regulación de una ZBE, por su carácter restrictivo, no solo tiene efectos sobre la circulación de vehículos, sino que incide directamente sobre la actividad comercial, industrial y logística del municipio. Limita la capacidad de reparto de mercancías, condiciona los desplazamientos laborales, penaliza a los sectores dependientes del transporte rodado, encarece los costes de reposición de flota para pymes y autónomos, y afecta al funcionamiento ordinario de servicios técnicos, hostelería, construcción, mantenimiento y cuidados domiciliarios. En consecuencia, cualquier decisión sobre su implantación exige una evaluación previa completa, precisa y multidimensional de sus efectos económicos.

En el caso de Vilanova i la Geltrú, en ninguno de los documentos incorporados al expediente administrativo se ha realizado una memoria económica específica que cuantifique el impacto de la ordenanza sobre el tejido empresarial del municipio. No se ha elaborado un censo de vehículos afectos a actividades económicas, ni se ha medido cuántos profesionales verán limitado su acceso al núcleo urbano, ni se ha estimado el sobre coste que supondrá para las empresas locales la renovación forzosa de vehículos. Esta ausencia de datos técnicos impide valorar si la medida es proporcionada, si existen alternativas

menos lesivas, o si se han adoptado medidas compensatorias o de apoyo para evitar perjuicios graves.

Tampoco se ha evaluado el impacto de la ordenanza sobre el comercio local. La restricción de acceso a vehículos sin etiqueta ambiental puede suponer una pérdida de clientela para establecimientos que reciben visitas de fuera del municipio, especialmente personas mayores o residentes en zonas mal conectadas con transporte público. Los pequeños negocios de proximidad pueden ver reducida su capacidad de abastecimiento y reparto, y sufrir un desplazamiento de la actividad hacia grandes plataformas comerciales ubicadas fuera del perímetro afectado por la ZBE. Esta distorsión del mercado, no justificada ni evaluada, vulnera el principio de neutralidad económica y puede provocar una deslocalización de la actividad comercial sin ningún efecto positivo sobre el medio ambiente.

Desde la perspectiva del empleo, la ordenanza tampoco contempla una memoria de impacto laboral. No se ha estimado cuántos trabajadores podrían ver impedido su acceso al lugar de trabajo por carecer de un vehículo autorizado. No se ha valorado el coste social de las posibles bajas, despidos o cambios forzosos de empleo derivados de la nueva regulación. No se han analizado los efectos sobre los trabajadores de empresas situadas en polígonos industriales o en áreas con baja cobertura de transporte público. La inexistencia de esta evaluación vulnera el artículo 35 de la Constitución Española, que garantiza el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión, así como el principio de igualdad de oportunidades recogido en múltiples normas nacionales y europeas.

Otro efecto colateral no evaluado es el aumento potencial de la desigualdad territorial. Las personas residentes en barrios periféricos o en municipios del entorno que deben acceder a Vilanova i la Geltrú para trabajar,

cuidar familiares, prestar servicios o realizar gestiones pueden quedar excluidas si sus vehículos no cumplen los requisitos de la ZBE. Esta exclusión, no basada en el comportamiento individual sino en la capacidad económica para adquirir un vehículo nuevo, agrava las brechas sociales y territoriales existentes, y penaliza a las rentas más bajas, que ya sufren dificultades para acceder a una vivienda digna o a servicios básicos. La aplicación uniforme de la medida sin atención a estos factores contradice el principio de equidad interterritorial y el deber constitucional de promover la cohesión social.

Además, la ordenanza no prevé ninguna medida de compensación, ayuda o incentivo económico para los sectores afectados. No se han articulado subvenciones para la renovación de flota, ni líneas de crédito blando, ni bonificaciones fiscales, ni convenios con entidades financieras para facilitar el acceso a vehículos más limpios. Tampoco se ha previsto un sistema de leasing municipal para autónomos o pymes, ni acuerdos con concesionarios para adquirir vehículos de segunda mano con condiciones favorables. Esta falta de medidas de acompañamiento convierte la ordenanza en una norma regresiva, que impone cargas sin ofrecer soluciones, lo que contradice los principios de justicia distributiva y sostenibilidad social que deben regir toda política pública en materia ambiental.

Desde el punto de vista normativo, esta ausencia de estudios y medidas de acompañamiento contraviene lo dispuesto en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, que exige en su artículo 129 la realización de una memoria de impacto económico y una justificación expresa de la necesidad, eficacia, proporcionalidad y eficiencia de toda norma reglamentaria. Igualmente, incumple el artículo 4 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que obliga a todas las Administraciones a

actuar con previsibilidad y a facilitar la participación ciudadana mediante información suficiente sobre las consecuencias de las decisiones adoptadas.

A su vez, el artículo 17 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, establece que las Zonas de Bajas Emisiones deben integrarse en estrategias de movilidad sostenible que incluyan evaluación de impacto, medidas compensatorias y mecanismos de apoyo técnico y económico a los sectores afectados. La ordenanza de Vilanova i la Geltrú no se inserta en ninguna estrategia de este tipo, ni cuenta con un plan operativo que articule dicha transición. Esta omisión pone en cuestión la legalidad de la norma y demuestra una ausencia de planificación rigurosa que podría ser constitutiva de desviación de poder o de actuación administrativa arbitraria.

En el expediente tampoco constan informes del área de Promoción Económica, Comercio o Desarrollo Local del propio Ayuntamiento, ni se han solicitado informes a las asociaciones empresariales o sindicatos representativos del municipio. No se ha consultado a las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables, ni a los colegios profesionales de los sectores más afectados. Esta falta de participación de los actores sociales y económicos compromete la validez del procedimiento seguido, y puede ser causa de nulidad por omisión de trámites esenciales para la correcta ponderación del interés general.

Por todo lo anterior, debe estimarse esta alegación y declararse la nulidad de la ordenanza o, en su defecto, suspender su entrada en vigor hasta que se elabore y publique una memoria económico-social completa, que incluya:

- Un censo de vehículos profesionales y su nivel de afectación.

- Un análisis del impacto por sectores económicos, incluyendo comercio, industria, logística y servicios personales.
- Una estimación del coste medio de adaptación por unidad empresarial.
- Un estudio de impacto en el empleo, por franjas territoriales y colectivos vulnerables.
- Una evaluación de desigualdades sociales generadas por la medida y su mitigación.
- La propuesta de un plan de ayudas económicas y fiscales para la transición.

Solo con esta información podrá la ordenanza cumplir los principios jurídicos de proporcionalidad, eficiencia, justicia social y sostenibilidad económica exigidos por la legislación vigente. Sin este soporte técnico, la norma incurre en arbitrariedad, falta de motivación y riesgo de producir efectos contrarios a los objetivos que declara perseguir.

Undécima.- Ausencia de un sistema de evaluación, revisión y control periódico de la eficacia de la medida adoptada

La Ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Vilanova i la Geltrú adolece de una grave omisión en su diseño normativo al no prever un sistema detallado, vinculante y transparente de evaluación, revisión y control periódico sobre la eficacia de las restricciones impuestas. Esta carencia compromete la legitimidad de la medida, vulnera los principios de buena administración, eficiencia y transparencia, e impide verificar si la norma cumple con los objetivos ambientales que pretende alcanzar o si, por el contrario, genera efectos secundarios indeseables, desproporcionados o ineficaces.

Las zonas de bajas emisiones son instrumentos de política pública que solo pueden justificarse en la medida en que acrediten resultados verificables, medibles y contrastables. Las restricciones que imponen afectan a derechos fundamentales como la libertad de circulación, el uso de bienes legalmente adquiridos, el acceso a servicios públicos y la actividad económica. Por tanto, su validez jurídica y su necesidad práctica dependen de que su impacto ambiental real sea objeto de seguimiento continuo y de que la Administración local esté obligada a revisarlas periódicamente a la luz de los datos obtenidos.

Sin embargo, la ordenanza de Vilanova i la Geltrú no contiene ninguna disposición que establezca un calendario de evaluación, una metodología de medición de resultados ni indicadores concretos sobre calidad del aire, reducción de emisiones o mejora de la salud pública. No se prevé la elaboración de informes anuales ni trienales que permitan analizar la evolución de los niveles de dióxido de nitrógeno (NO₂), partículas en suspensión (PM₁₀ y PM_{2,5}), ozono troposférico (O₃) u otros contaminantes relevantes. Tampoco se establecen criterios para ajustar o flexibilizar la medida en caso de que no se obtengan mejoras significativas, ni se regula ningún mecanismo de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Esta omisión supone una infracción del artículo 129 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, que obliga a todas las normas reglamentarias a incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación de su eficacia. El principio de eficiencia administrativa exige que toda medida restrictiva sea revisable a la luz de sus resultados reales, y que, si no alcanza los fines declarados, pueda ser modificada, sustituida o eliminada. La falta de evaluación perpetúa el riesgo de mantener medidas ineficaces, contrarias al interés general o desproporcionadas en sus efectos sobre la población.

Desde la perspectiva constitucional, esta ausencia de mecanismos de control vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), el derecho a una buena administración (art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE) y la exigencia de motivación reforzada de toda restricción de derechos. Una ordenanza que impone obligaciones sin prever cauces para evaluar si son necesarias y eficaces incurre en formalismo vacío y aleja la acción pública de los parámetros del Estado de Derecho. Las restricciones a la movilidad y el uso del vehículo privado deben estar sometidas a escrutinio periódico, máxime cuando afectan a miles de ciudadanos durante periodos prolongados.

Resulta particularmente preocupante que la ordenanza no determine qué órgano municipal será responsable de esta evaluación, ni qué medios materiales o humanos se dedicarán a esta tarea. Tampoco se establece si se contará con organismos independientes, universidades o instituciones técnicas que puedan verificar los datos de forma objetiva. La autoevaluación opaca y no regulada por parte de la misma autoridad que impone las restricciones puede generar conflicto de intereses y falta de credibilidad en los resultados. Una buena gobernanza ambiental exige independencia técnica y rendición pública de cuentas.

Además, la ordenanza no define los umbrales mínimos de mejora que justificarían la continuidad de la medida. ¿Qué porcentaje de reducción de emisiones se considera suficiente? ¿Qué niveles de calidad del aire se consideran aceptables? ¿Durante cuánto tiempo deben mantenerse los beneficios para consolidar la restricción? ¿Qué consecuencias tiene la ausencia de mejora? La omisión de estos parámetros impide a la ciudadanía conocer las condiciones en las que la medida será revisada o levantada, y convierte la restricción en una disposición indefinida, sin horizonte temporal ni límites verificables. Esta

indefinición vulnera el principio de seguridad jurídica y equivale, en la práctica, a una prohibición permanente sin base técnica actualizada.

A pesar de que la exposición de motivos de la ordenanza menciona de forma genérica la necesidad de reducir la contaminación atmosférica y mejorar la salud pública, no se acompaña de un estudio previo que indique el punto de partida exacto de Vilanova i la Geltrú ni las metas concretas que se pretenden alcanzar. No se aportan datos medidos de estaciones locales de calidad del aire, ni estimaciones científicas sobre la incidencia específica del tráfico en los niveles de contaminación del municipio. Esta falta de diagnóstico inicial impide cualquier evaluación futura, ya que no se establece una línea base objetiva desde la cual medir el progreso.

En comparación con otras ciudades, esta carencia resulta aún más llamativa. En Barcelona, por ejemplo, se ha previsto la publicación periódica de informes sobre la evolución de la ZBE y su impacto ambiental, incluyendo datos de tráfico, emisiones y salud. En Madrid, el sistema MADRID360 contempla evaluaciones técnicas anuales. En Vitoria y Valencia, se han definido indicadores de seguimiento y se ha abierto un canal de participación ciudadana para valorar la eficacia de la ZBE. El Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú, sin embargo, adopta la medida sin ninguna previsión de revisión ni de rendición pública de cuentas.

También debe señalarse que la ordenanza no prevé un sistema de control externo que permita a la ciudadanía o a las entidades sociales impugnar la medida si no se alcanzan los objetivos. No se establece un mecanismo para que los vecinos, asociaciones vecinales, profesionales afectados o entidades ambientales puedan solicitar la revisión de la medida, presentar datos alternativos o proponer modificaciones. Esta ausencia de participación y de control externo debilita la

legitimidad democrática de la ordenanza y perpetúa una visión cerrada de la política ambiental como imposición administrativa sin cauces deliberativos.

Desde el enfoque del derecho ambiental internacional y europeo, esta omisión contradice el principio de evaluación ambiental continuada, previsto en instrumentos como la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación ambiental de planes y programas o el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Toda medida ambiental debe ser evaluable, participativa y sujeta a revisión pública. La ZBE, como instrumento de planificación territorial con incidencia sobre la movilidad y la salud, debe incluir una evaluación periódica de su impacto ambiental y social, con indicadores claros y mecanismos de corrección.

Igualmente, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Movilidad Sostenible del Ministerio para la Transición Ecológica establecen la obligación de que las ZBE vayan acompañadas de sistemas de seguimiento cuantitativo y cualitativo, con revisión trienal y evaluación pública. La normativa española transpone estos principios en la Ley 7/2021, de cambio climático, que en su artículo 14 obliga a las entidades locales a establecer sistemas de seguimiento de los planes y medidas adoptadas, incluyendo las ZBE. La ordenanza de Cornellà incumple flagrantemente esta obligación legal.

En el expediente administrativo tampoco consta la aprobación o el diseño de ningún plan de seguimiento posterior a la entrada en vigor de la ordenanza. La memoria de evaluación del impacto normativo se limita a afirmar que “se podrán realizar evaluaciones”, sin fijar plazos, órganos responsables ni indicadores. Esta fórmula vaga no constituye un compromiso normativo ni satisface las exigencias jurídicas de evaluación. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional ha reiterado que el principio de interdicción de la arbitrariedad

requiere que toda restricción de derechos esté sujeta a una revisión efectiva, no a meras declaraciones programáticas sin efectos jurídicos.

En conclusión, la ordenanza de Vilanova i la Geltrú establece una medida restrictiva de gran intensidad, con efectos directos sobre la población y la economía local, sin prever mecanismos de control técnico, revisión periódica, participación social ni rendición pública de cuentas. Esta omisión hace que la norma sea jurídicamente incompleta, democráticamente deficiente y ambientalmente ineficaz. La ausencia de evaluación equivale a renunciar a la mejora continua de las políticas públicas y a consolidar un modelo de actuación unilateral, sin base técnica sólida ni respuesta a la complejidad social del territorio.

Por todo ello, debe estimarse esta alegación y declararse la nulidad de la ordenanza, o en su defecto, suspender su aplicación hasta que se incorpore en el texto normativo un sistema completo y vinculante de evaluación periódica de resultados, con los siguientes elementos mínimos:

- Indicadores específicos sobre calidad del aire, emisiones y salud pública.
- Línea base de datos técnicos al inicio de la aplicación.
- Publicación anual de informes de seguimiento.
- Revisión trienal obligatoria de la medida, con posibilidad de modificar, suspender o ajustar su alcance.
- Participación ciudadana en la revisión, mediante audiencias públicas, foros sectoriales y derecho de propuesta.
- Control externo por órganos técnicos independientes y rendición pública de cuentas.

Solo un sistema normativo que incorpore estas garantías podrá considerarse conforme a los principios de buena administración, eficiencia, proporcionalidad, legalidad y respeto al interés general.

Duodécima.- Vulneración del principio de igualdad y discriminación indirecta por razón de capacidad económica

La ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) del municipio de Vilanova i la Geltrú incurre en una vulneración del principio constitucional de igualdad al imponer restricciones generalizadas a la circulación de vehículos que generan, en la práctica, una discriminación indirecta por razón de nivel socioeconómico. La norma, al establecer criterios de acceso exclusivamente basados en la clasificación ambiental de los vehículos, sin ponderar la situación económica de los titulares, su lugar de residencia, ni la finalidad del desplazamiento, penaliza de forma desproporcionada a las personas con menos recursos y a colectivos especialmente vulnerables. Esta desigualdad, no justificada por un interés público superior ni mitigada por mecanismos correctores, contradice la Constitución Española, la jurisprudencia constitucional, la normativa de la Unión Europea y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

El artículo 14 de la Constitución Española proclama el derecho de todos los ciudadanos a la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este precepto, junto con el artículo 9.2, impone a los poderes públicos la obligación de remover los obstáculos que impidan la igualdad real y efectiva. Las políticas públicas, especialmente las que

imponen limitaciones o cargas, deben diseñarse de forma que no produzcan efectos discriminatorios sobre determinados grupos sociales, salvo que exista una justificación objetiva y razonable, basada en datos contrastados, y que se adopten las medidas necesarias para mitigar dichos efectos.

En el caso de la ZBE de Vilanova i la Geltrú, el único criterio para autorizar o denegar el acceso de vehículos al perímetro restringido es la posesión de una etiqueta ambiental determinada, emitida por la Dirección General de Tráfico (DGT), basada a su vez en el año de matriculación y la tecnología del vehículo. Este sistema, aunque aparentemente neutro, genera una discriminación indirecta por razón de renta, ya que las personas con menor capacidad económica son las que, con mayor probabilidad, poseen vehículos más antiguos, sin distintivo ambiental o con distintivos considerados menos eficientes. Esta discriminación no es accidental, sino estructural, y ha sido advertida por múltiples organismos nacionales e internacionales.

Diversos estudios del Instituto Nacional de Estadística, del Banco de España y de entidades del tercer sector han demostrado que el parque automovilístico de las familias de renta baja está compuesto mayoritariamente por vehículos de más de diez años, que no cumplen los requisitos para obtener etiquetas ambientales favorables. A su vez, los datos del propio Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú muestran que existen zonas del municipio con una alta concentración de hogares con ingresos inferiores a la media, especialmente en determinados barrios periféricos. Estos hogares dependen en gran medida del vehículo privado para acceder al trabajo, a centros sanitarios o a servicios públicos, dada la limitada cobertura del transporte público en determinados horarios y trayectos.

La ordenanza, al no establecer excepciones sociales ni prever mecanismos de compensación o apoyo, impone una carga adicional sobre estos sectores de la

población, que no pueden permitirse adquirir un vehículo nuevo o adaptado. Esta carga no responde a ningún comportamiento reprochable por parte de los afectados, sino a una situación económica objetiva, lo que agrava su condición de vulnerabilidad y rompe el principio de equidad que debe presidir toda medida ambiental.

Desde el punto de vista jurídico, esta discriminación indirecta por razón de renta ha sido reconocida como inconstitucional por el Tribunal Constitucional en varias sentencias. Así, en la STC 126/2002, se establece que “las normas aparentemente neutras pueden generar efectos discriminatorios cuando perjudican sistemáticamente a determinados colectivos en situación de vulnerabilidad, sin que existan medidas para corregir dicha desigualdad”. En la STC 61/2013 se afirma que “el principio de igualdad exige a los poderes públicos no solo evitar discriminaciones directas, sino también neutralizar los efectos lesivos de las indirectas, cuando estas sean previsibles y evitables”.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha emitido múltiples informes alertando de la necesidad de introducir criterios de renta y justicia social en las ZBE, con el fin de evitar que se conviertan en mecanismos regresivos, que penalicen a quienes menos responsabilidad tienen en la contaminación y menos capacidad de respuesta poseen. El Consejo de Estado, en sus dictámenes sobre normas ambientales de rango estatal, ha recomendado reiteradamente que toda restricción de acceso a vehículos sea acompañada de medidas de equidad distributiva, con especial atención a los colectivos con menos recursos.

La normativa europea también impone esta obligación. La Directiva 2008/50/CE, sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, reconoce expresamente que las políticas para reducir la contaminación deben ser compatibles con los principios de equidad social, y que los Estados

miembros deben adoptar medidas “económicamente proporcionadas” y “socialmente justas”. La Carta Social Europea, ratificada por España, establece en su artículo 30 la obligación de los poderes públicos de combatir la pobreza y la exclusión social mediante políticas activas y protección frente a decisiones administrativas que agraven las desigualdades existentes.

Desde el punto de vista ambiental, además, la eficacia de la medida es cuestionable si se aplica de forma uniforme sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de los afectados. La experiencia en otras ciudades ha demostrado que la mera prohibición de acceso a vehículos sin acompañamiento de medidas sociales no logra reducir significativamente los niveles de contaminación, ya que los desplazamientos no desaparecen, sino que se desplazan hacia zonas limítrofes o se realizan con vehículos más contaminantes adquiridos de segunda mano, pero con etiqueta. A su vez, esta política puede generar una doble exclusión: ambiental y social, al convertir el centro urbano en un espacio reservado a quienes pueden pagar el precio de la movilidad limpia, expulsando a los demás a la periferia o al aislamiento funcional.

En este sentido, resulta particularmente grave que la ordenanza de Vilanova i la Geltrú no prevea ninguna excepción estructural vinculada al nivel de ingresos. Otras ciudades han establecido moratorias, permisos temporales o fórmulas de acreditación socioeconómica para eximir a determinadas personas durante periodos transitorios. En Vilanova i la Geltrú, por el contrario, la única vía de excepción es el pago de una tasa, lo que convierte el derecho a circular en una prerrogativa vinculada a la capacidad de pago. Este sistema favorece a quienes tienen recursos suficientes para abonar la tasa o adquirir un vehículo nuevo, y penaliza a quienes carecen de ellos, lo que constituye una clara infracción del principio de igualdad.

Tampoco se han previsto medidas compensatorias para facilitar la transición a la movilidad limpia en los sectores con menos recursos. No se han articulado subvenciones directas para la compra de vehículos más eficientes, ni ayudas al transporte público para colectivos vulnerables, ni mecanismos de leasing social, ni acuerdos con concesionarios para el acceso a vehículos seminuevos, ni servicios de carsharing subvencionado para residentes con renta baja. La inacción en este ámbito convierte la ordenanza en una norma regresiva, que impone cargas sin ofrecer salidas, y que castiga a quienes ya sufren desventajas estructurales.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, esta situación es especialmente grave. El concepto de justicia ambiental, reconocido por la ONU, la OCDE y la Comisión Europea, implica que las políticas para proteger el medio ambiente deben distribuir equitativamente los beneficios y las cargas, evitando que recaigan de forma desproporcionada sobre los colectivos más débiles. Una ZBE sin perspectiva de justicia distributiva genera un desequilibrio inaceptable entre los derechos individuales y los intereses generales, y puede convertirse en un factor de exclusión en lugar de una herramienta de sostenibilidad.

Además, la discriminación que genera esta ordenanza no ha sido evaluada previamente. En la memoria de impacto normativo no se analiza el efecto diferenciado de la norma sobre colectivos vulnerables ni se presenta ninguna estadística sobre la distribución socioeconómica de los vehículos afectados. No se ha elaborado un informe de impacto en la igualdad, a pesar de ser obligatorio en toda norma de alcance general. Tampoco se ha consultado a los servicios sociales municipales ni a las entidades del tercer sector, que podrían haber aportado información esencial sobre la realidad de las personas afectadas. Esta falta de análisis previo constituye una omisión relevante en el procedimiento

administrativo y refuerza la nulidad de la ordenanza por infracción de trámites esenciales.

Por todo lo expuesto, debe estimarse esta alegación y declararse la nulidad de la ordenanza, o al menos suspender su aplicación, hasta que se introduzcan en el texto normativo medidas que garanticen el principio de igualdad, como mínimo mediante:

- Exenciones estructurales o moratorias para personas en situación de vulnerabilidad económica, acreditadas mediante criterios objetivos de renta.
- Creación de un registro municipal de beneficiarios de estas exenciones, gestionado con garantías de privacidad y control.
- Establecimiento de ayudas económicas directas para la renovación de vehículos contaminantes por otros más eficientes.
- Bonificaciones en el transporte público local para personas sin vehículo o con vehículo no autorizado.
- Medidas específicas para barrios con menor renta media o con menor cobertura de transporte alternativo.
- Consultas periódicas con los servicios sociales municipales y con entidades representativas del tercer sector.

La sostenibilidad ambiental solo es legítima si se alcanza sin sacrificar la justicia social. Una ZBE que excluye a quienes menos contaminan y menos capacidad tienen de adaptarse es, sencillamente, injusta y contraria al modelo de sociedad democrática y plural que consagra nuestra Constitución.

Decimotercera.- Vulneración del principio de legalidad en la imposición de tasas para la circulación excepcional

La ordenanza municipal reguladora de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de Vilanova i la Geltrú, vulnera el principio de legalidad en materia tributaria al establecer, mediante una norma reglamentaria, el pago de una tasa para obtener autorizaciones excepcionales de circulación dentro del perímetro restringido. Esta imposición económica, además de carecer de habilitación legal suficiente, supone en la práctica una conversión del derecho a circular en una prerrogativa sujeta a capacidad de pago, lo cual transgrede los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica y reserva de ley en materia de tributos. A ello se suma que la regulación de dicha tasa no se acompaña de una memoria económica individualizada, ni de una estimación realista del coste del servicio presuntamente prestado, ni de una justificación administrativa que permita considerar que se trata efectivamente de una tasa y no de una figura tributaria encubierta. Esta falta de rigor normativo y jurídico obliga a cuestionar la validez de toda la previsión relativa a las autorizaciones excepcionales sujetas a pago.

El principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución Española, establece que "sólo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Este principio impone que todo tributo, tasa, contribución especial o prestación patrimonial de naturaleza pública debe contar con una cobertura legal expresa, tanto en lo que se refiere a su creación como a sus elementos esenciales: hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, tipo de gravamen y periodo de devengo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ha sido constante en exigir que la regulación de estas figuras no puede delegarse en una mera ordenanza municipal si no existe una ley habilitante clara que defina los parámetros esenciales del tributo.

En el caso de la ordenanza de la ZBE de Vilanova i la Geltrú, se establece que los vehículos sin distintivo ambiental podrán acceder al perímetro restringido hasta un máximo de doce veces al año, mediante una solicitud de autorización excepcional sujeta al pago de una tasa municipal. Esta figura, que ya fue objeto de impugnación en la ordenanza de Barcelona y en otros municipios, no encuentra una cobertura legal suficiente en la normativa vigente. La Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004) permite a los ayuntamientos imponer tasas únicamente por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto obligado al pago. En este caso, la supuesta “autorización excepcional” no puede considerarse una prestación de servicios individualizada, ni una utilización del dominio público en sentido estricto, sino una condición administrativa impuesta arbitrariamente a ciertos vehículos para ejercer un derecho general de circulación.

El propio Consejo de Estado, en diversos dictámenes, ha advertido que no cabe calificar como tasa una prestación patrimonial cuyo hecho imponible consista exclusivamente en levantar una prohibición general previa impuesta por el mismo órgano que luego cobra por su levantamiento. En tales casos, no existe un servicio prestado ni un uso especial del dominio público, sino un pago exigido por permitir el ejercicio de un derecho previamente limitado por razones ajenas a la voluntad del interesado. Esta situación supone, en realidad, una especie de peaje urbano encubierto, que debería haber sido creado por ley estatal y no por una ordenanza local. La figura jurídica que se aproxima a este tipo de exacciones es la de los precios públicos o, en su defecto, las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, reguladas por el artículo 31.3 CE y por el artículo 2 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos. En ningún caso una tasa de carácter local puede sustituir esa categoría sin vulnerar el principio de legalidad.

A esta falta de habilitación legal se añade una total ausencia de justificación económica. La ordenanza no incluye una memoria económica que detalle el coste real del servicio administrativo asociado a la concesión de la autorización. No se indica cuántas personas gestionarán las solicitudes, qué medios técnicos se utilizarán, cuánto tiempo requerirá la tramitación o qué gastos de funcionamiento justifican el importe exigido. Tampoco se aclara si el procedimiento será automático o manual, si habrá resolución administrativa expresa o presunta, ni si se prevé recurso o revisión. En consecuencia, el importe de la tasa resulta arbitrario, pues no se fundamenta en una equivalencia razonable entre el coste del servicio y el pago exigido, lo que infringe directamente el artículo 24 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

La falta de relación entre el importe de la tasa y el coste del servicio desnaturaliza su propia naturaleza jurídica. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 30 de marzo de 2012, entre otras), la tasa se convierte en un tributo confiscatorio cuando supera los costes reales de la actividad municipal que pretende retribuir. En este caso, como no hay una estimación concreta, ni siquiera aproximada, de los gastos administrativos generados por la autorización excepcional, es imposible considerar que el importe esté justificado. Más aún, la regulación permite intuir que el Ayuntamiento busca obtener ingresos por la vía de esta tasa, lo cual está expresamente prohibido: la finalidad de una tasa no puede ser recaudatoria, sino retributiva de un servicio real.

Desde un punto de vista material, esta forma de exacción encubierta convierte el derecho a circular, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Española, en un privilegio económico accesible únicamente a quienes pueden pagar por él. Se trata de una regresividad en el acceso al espacio público que no ha sido avalada por ninguna norma legal, ni por el legislador autonómico ni por

el estatal. La implantación de una barrera económica a la movilidad personal constituye una limitación material de un derecho fundamental, que exige reserva de ley orgánica, conforme a los artículos 53.1 y 81 de la Constitución. Que esta limitación se delegue en una ordenanza local agrava aún más la infracción del principio de legalidad.

Además, esta previsión resulta contraria a los principios de buena regulación recogidos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en particular los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. Una norma que impone pagos sin justificar, que convierte las autorizaciones en moneda de cambio, y que establece barreras económicas para derechos esenciales, no puede considerarse eficiente ni proporcional, ni cumple los requisitos mínimos de transparencia y racionalidad exigibles a toda actuación administrativa.

Tampoco existe constancia de que esta figura haya sido sometida a consulta previa o participación ciudadana específica. En el expediente de la ordenanza no consta ninguna alegación ni informe técnico sobre la conveniencia o legalidad de la tasa por autorización excepcional. No se aportan comparativas con otros municipios, ni análisis de impacto económico, ni evaluación sobre su efecto regresivo. Esta falta de debate y análisis contradice la exigencia legal de consulta y participación en toda norma con incidencia en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, conforme al artículo 133 de la Ley 39/2015 y al artículo 23 CE.

La jurisprudencia reciente ha sido especialmente crítica con las ZBE que imponen tasas sin motivación adecuada. La Sentencia del TSJC de 21 de julio de 2022, en relación con la ZBE de Barcelona, ya advertía sobre el riesgo de

convertir las autorizaciones excepcionales en un instrumento de financiación municipal encubierta, y anuló parcialmente la ordenanza por falta de justificación suficiente del régimen sancionador y de las exenciones. Aunque no se pronunció expresamente sobre la tasa, el razonamiento subyacente es aplicable al caso de Vilanova i la Geltrú: las restricciones de derechos fundamentales no pueden convalidarse por el simple hecho de estar sujetas a pago.

Por otro lado, desde la óptica de la equidad social, esta previsión de pago agrava la desigualdad entre quienes pueden permitirse una movilidad ocasional mediante el pago de una tasa y quienes deben renunciar por completo al uso de su vehículo. Si la circulación queda restringida para quienes no pueden pagar, pero permitida para quienes sí pueden, el efecto práctico es la creación de una movilidad de dos velocidades, basada en criterios económicos y no en razones ambientales. Esta discriminación indirecta por capacidad económica ya fue expuesta en la alegación anterior, y encuentra aquí un refuerzo institucional inadmisibile: el pago como salvoconducto normativo.

En definitiva, la imposición de esta tasa infringe de forma simultánea los siguientes principios:

- El principio de legalidad tributaria (art. 31.3 CE), al carecer de habilitación legal suficiente.
- El principio de reserva de ley en materia de derechos fundamentales (arts. 53.1 y 81 CE), al condicionar el ejercicio del derecho a circular al pago de una tasa.
- El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al generar incertidumbre sobre la naturaleza y cuantía de la obligación económica.
- El principio de no confiscatoriedad de los tributos, al no establecer relación entre coste del servicio y cuantía de la tasa.

- El principio de igualdad, al establecer una discriminación económica encubierta en el acceso al espacio urbano.
- El principio de transparencia, al no contar con memoria económica ni justificación técnica adecuada.
- El principio de participación ciudadana, al no haber sido objeto de consulta ni deliberación pública.
- El principio de eficiencia y buena administración, al no cumplir la finalidad real de servicio público ni asegurar una gestión adecuada de los recursos.

Por todo lo anterior, procede estimar esta alegación y declarar nulo el artículo de la ordenanza que establece el pago de una tasa por la autorización excepcional de circulación, así como cualquier disposición conexas que remita a dicha figura. Subsidiariamente, y en caso de no acordarse la nulidad total, se debería suspender su aplicación hasta que:

1. Se apruebe una norma legal habilitante a nivel autonómico o estatal que permita expresamente su creación.
2. Se elabore una memoria económica individualizada que justifique su cuantía conforme al coste real del servicio.
3. Se establezcan mecanismos de control sobre su finalidad, límites, destino y aplicación.
4. Se garantice que su uso no se convierte en un mecanismo de exclusión social ni de financiación arbitraria.

La legalidad tributaria no admite excepciones de conveniencia política ni atajos normativos. Si el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú desea implantar un

sistema justo, proporcionado y constitucionalmente legítimo de regulación del tráfico, deberá hacerlo con pleno respeto a los principios jurídicos básicos que rigen nuestro Estado de Derecho.

En su virtud, **SOLICITO**, que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en consecuencia, tenga por formuladas las alegaciones en él contenidas, acordando estimar las mismas y, en consecuencia, procediendo a la revisión integral del expediente administrativo relativo a la Ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones de Vilanova i la Geltrú, a fin de subsanar las graves deficiencias jurídicas, procedimentales, económicas y sociales expuestas, retrotrayendo, en su caso, las actuaciones al momento procedimental oportuno para dar cumplimiento a las exigencias legales y constitucionales en materia de legalidad, motivación, evaluación ambiental, participación y protección de derechos fundamentales. Subsidiariamente, se solicita que, en tanto no se subsanen las deficiencias señaladas, se suspenda o paralice la tramitación y aplicación de la ordenanza impugnada para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos afectados.

Lo que solicito en Vilanova i la Geltrú, a 10 de Diciembre de 2025

Fdo.: Antonio Medialdea Huete

DNI: