



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33009750
NIG: 28.079.00.3-2021/0055320



PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 570/2021

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SENTENCIA NÚMERO: [REDACTED]/2024

Ilustrísimos señores e Ilustrísima señora:

Presidente:

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Manuel Ruiz Fernández

D^a. María de la Soledad Gamo Serrano

En la villa de Madrid, a 17 de septiembre de 2024



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/consejo mediante el siguiente código seguro de verificación: [REDACTED]

Visto por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, los autos de Procedimiento Ordinario nº 570/2021.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 17 de noviembre de 2021, por DOÑA [REDACTED], Procuradora de los Tribunales y de DON JAVIER ORTEGA SMITH-MOLINA, en su condición de Portavoz y Concejal del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, DOÑA ROCÍO MONASTERIO SAN MARTÍN en su calidad de Portavoz y Parlamentaria del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID, del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID y del PARTIDO POLÍTICO VOX, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, (puntos 1 y 2 del orden del día) de 13 de septiembre de 2021, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 21 de septiembre de 2021, por el que se aprueba la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018. (Pleno del Ayuntamiento en la sesión (16/2021), extraordinaria y urgente celebrada el día 13 de septiembre de 2021), el procedimiento aprobatorio de la misma, y cuantas resoluciones tuvieran relación.

SEGUNDO: Recibido el recurso en la secretaría de esta sección, se registró como P.O nº 570/2021 y, mediante decreto de S.Sª la letrada de la administración de Justicia de esta sección de fecha 19 de noviembre de 2021, se admitió a trámite el recurso contencioso-administrativo, se tuvo por personada a la parte recurrente y se emplazó a la administración mediante reclamación del expediente administrativo, ordenándose todo lo demás que se indica en el cuerpo de dicha resolución.

TERCERO: Por auto de fecha 26 de septiembre de 2022 se denegó la solicitud de acumulación de los autos del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Madrid número

16, tramitados con el número: 578/20, deducida por la parte recurrente en escrito de 27 de enero de 2022. Interpuesto recurso de reposición contra dicha resolución, previa su admisión a trámite y tramitación, de dictó nuevo auto de fecha 14 de noviembre de 2022 que desestimó dicho recurso. Mediante escrito de 30 de noviembre de 2022, la representación procesal de la parte recurrente solicitó de nuevo la acumulación de los mismos autos, que fue denegada por auto de 16 de marzo de 2023, contra el que no se interpuso recurso.

CUARTO: Recibido que fue el expediente administrativo, se dictó diligencia de ordenación de fecha 28 de diciembre de 2021, ordenando su remisión a la parte demandante a la que se emplazó para interponer demanda en legal término, lo que verificó en tiempo y forma. Por nueva diligencia de ordenación de 20 de abril de 2023 se tuvo por recibido expediente administrativo y se confirió a la parte recurrente nuevo plazo para interponer demanda, lo que dicha parte verificó mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2023, admitiéndose a trámite por diligencia de ordenación de 20 de julio de 2023, que acordó dar traslado de la misma a la administración demandada, concediéndose plazo de veinte días para contestarla, lo que igualmente verificó en tiempo y forma la letrada del Ayuntamiento de Madrid, en representación del Ayuntamiento de Madrid, uniéndose su escrito a los presentes autos.

QUINTO: Con fecha 8 de noviembre de 2023 se dictó auto acordando recibir el pleito a prueba, declarando la pertinencia de las pruebas propuestas, con el resultado que obra en autos; y ordenando la apertura del trámite de conclusiones escritas. Interpuesto recurso de reposición contra dicha resolución por la representación procesal de la parte recurrente, previa su admisión y tramitación en legal forma, se dictó auto de fecha 4 de diciembre de 2023 que desestimó dicho recurso de reposición.

SEXTO: Se han presentado sendos escritos de conclusiones por todas las partes, que se unieron a los autos, tras lo cual se dictó providencia señalando fecha para votación y fallo del presente recurso, que tuvo lugar en la audiencia del día 27 de junio de 2024 en que tuvo lugar, dictándose posterior providencia que acordó un segundo señalamiento para deliberación y fallo, que tuvo lugar en la audiencia del día 23 de julio de 2024, quedando en el mismo acto el recurso concluso y para sentencia.

SÉPTIMO: Por decreto de 21 de septiembre de 2023 se fijó la cuantía del recurso contencioso-administrativo como indeterminada.

OCTAVO: Ha sido Magistrado ponente el Ilmo. Sr. D. José Manuel Ruiz Fernández, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El presente recurso contencioso-administrativo se dirige por la representación procesal de los recurrentes, DON JAVIER ORTEGA SMITH-MOLINA, en su condición de Portavoz y Concejal del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, DOÑA ROCÍO MONASTERIO SAN MARTÍN en su calidad de Portavoz y Parlamentaria del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID, del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID y del PARTIDO POLÍTICO VOX, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, (puntos 1 y 2 del orden del día) de 13 de septiembre de 2021, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 21 de septiembre de 2021, por el que se aprueba la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (Pleno del Ayuntamiento en la sesión (16/2021), extraordinaria y urgente celebrada el día 13 de septiembre de 2021), el procedimiento aprobatorio de la misma, y cuantas resoluciones tuvieran relación.

La demanda contencioso-administrativa finalmente formulada por la parte recurrente mediante escrito de fecha 26 de mayo de 2023, una vez se le hizo entrega en su integridad del expediente administrativo, hace un extenso relato de los antecedentes de hecho previos a la aprobación de la Ordenanza. En ellos se denuncian los distintos avatares procedimentales que dieron lugar a la irregular constitución del Grupo Mixto en el Ayuntamiento de Madrid por parte de cuatro concejales que concurrieron a las elecciones municipales formando parte del partido político “Más Madrid” y que abandonaron dicho partido, lo que permitió su

integración en distintas comisiones ordinarias como tal Grupo. Se explica la incidencia que tuvo en todo ello las decisiones judiciales dictadas con carácter cautelar en los procedimientos judiciales promovidos contra tales acuerdos y las quejas formuladas por la parte recurrente en relación con la celebración de la Sesión del Pleno en las que se acordó dicha integración y con la de la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad, en la que se dio participación a dicho Grupo Mixto. Relata cómo se admitieron enmiendas de dicho grupo Mixto, presentadas cuando su constitución estaba suspendida por un auto judicial, y los recursos interpuestos contra la declaración de urgencia de la sesión del Pleno de 13 de septiembre de 2021. En los hechos de la demanda también se alude a la insuficiencia de la Memoria de Impacto de la Ordenanza y a lo que entiende ser incumplimiento de la normativa y jurisprudencia aplicable a la misma. Critica la insuficiencia del estudio de impacto económico en diversos aspectos y anticipa que aporta un informe pericial sobre esta cuestión, cuyo contenido resume. Dice que la memoria aportada tampoco ha considerado las implicaciones o modificaciones presupuestarias que conllevará la aplicación de esta Ordenanza Municipal, pues afectará notablemente a magnitudes muy importantes de gastos e ingresos en el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que detalla. También entiende que resulta insuficiente la MAIN en el enfoque de los factores influyentes contaminantes, según informe pericial que también aporta y en cuyo contenido se extiende. Concluye que la Ordenanza debe ser anulada por varias causas, a saber:

- Constitución “contra legem” del Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, determinante de la aprobación de la Ordenanza.
- Indevida admisión de las enmiendas presentadas por el GRUPO MIXTO del Ayuntamiento de Madrid, cuando estaba suspendido cautelarmente por auto judicial.
- La convocatoria de la Sesión (15/2021), extraordinaria y urgente del Pleno, a celebrar el 7 de septiembre de 2021, en relación con la integración del Grupo Mixto en las Comisiones referidas en el orden del día de la convocatoria de referencia, por resolución de la Presidencia del Pleno del día 7 de septiembre de 2021, vulneró lo dispuesto en el artículo 82.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, (artículo 82.2: “en el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda”).

- La misma convocatoria también infringió el artículo 77 del Reglamento Orgánico del Pleno, en relación con el artículo 25 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que dice literalmente: “la constitución de los Grupos Políticos y de sus integrantes y portavoces, el presidente dará cuenta la Pleno en la primera sesión que se celebre tras cumplirse el plazo previsto en el artículo anterior”, pues no se dio cuenta al Pleno de la constitución del Grupo Mixto, ni en la misma convocatoria y correspondiente orden del día, ni previamente a dicha convocatoria en sesión alguna.

-Incumplimiento del RD 931/2017 que viene a desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo.

Tras este enunciado de hecho y de conclusiones, la fundamentación jurídica de la demanda desarrolla los siguientes grupos de argumentos impugnatorios, que podemos sintetizar así:

1. - Nulidad de la Ordenanza basada en la constitución “contra legem” del Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, por lo que cualquier acto del mismo en el que hubiera intervenido deberá ser igualmente declarado nulo, ya que sin la constitución *contra legem* de este grupo mixto del Ayuntamiento de Madrid, la Ordenanza de Movilidad objeto de impugnación no hubiera podido ser aprobada.

2.- Nulidad de la Ordenanza por insuficiencia de los informes de impacto aportados, conforme a los artículos 34 y 37 de la LPAC, artículo 45 del RD 931/2017 y normativa municipal de aplicación. Los informes aportados sobre impacto económico y calidad ambiental contenidos en la MAIN, consisten en una exposición genérica y con falta de fondo, con deficiencias técnicas en el apoyo de sus conclusiones, por lo que no cumplen, por ser incompletos e insuficientes, con el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, así como el artículo 7.3 L.O. de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que generan la nulidad de la disposición reglamentaria.

3.- Nulidad de la Ordenanza por insuficiencia de los informes de impacto aportados, conforme a los artículos 34 y 37 de la LPAC, artículo 45 del RD 931/2017 y normativa

municipal de aplicación. Insuficiencia de los informes de procedimiento y medición de calidad medioambiental. Las mediciones que sustentan las medidas contenidas en la ordenanza carecen de la virtualidad pretendida, porque no han realizado con fiabilidad las mediciones de contaminación, no son representativos de la situación habitual de contaminación ni tampoco reflejan o analizan el conjunto de emisores de contaminación que impactan sobre las estaciones de medición, todo ello con referencia al contenido de los informes periciales aportados por la parte recurrente.

SEGUNDO: Frente a los anteriores motivos de impugnación y pretensiones de la parte actora, la letrada del Ayuntamiento de Madrid solicita la desestimación de las pretensiones de la demanda y opone, en síntesis:

1.- En relación con las alegaciones relativas a la indebida constitución del Grupo Mixto, la anulación del Grupo Mixto tendría como consecuencia jurídica la anulación de los actos de distribución de los recursos económicos, pero en ningún caso se constituye en causa de anulación de los actos administrativos aprobados por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en ejercicio de la potestad reglamentaria, porque dicha potestad se lleva a cabo mediante el ejercicio del derecho de participación política en los asuntos públicos que los concejales ostentan en los términos garantizados por el artículo 23 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. La creación del Grupo Mixto no supuso un cómputo de votos diferente del que hubiera supuesto el voto de los cuatro concejales del Grupo Mixto como concejales no adscritos. Los cuatro Concejales del Grupo Mixto desistieron de las enmiendas que previamente habían presentado ad cautelam. El Acuerdo Plenario de 13/9/2021 impugnado se ha adoptado por el órgano material y territorialmente competente, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, conforme al procedimiento legalmente previsto en la LCREM y la LBRL por lo que no concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.b) de la LPAC, y en particular teniendo en cuenta que se han cumplido, como no podía ser de otro modo, las reglas esenciales de formación de la voluntad del Pleno.

2.- En cuanto a la alegada insuficiencia de los contenidos de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) relativos al análisis del impacto económico de la Ordenanza:

- La Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) de la Ordenanza 10/2021 impugnada contiene un detallado análisis del impacto presupuestario del proyecto normativo sobre los gastos e ingresos del Ayuntamiento de Madrid, cumpliendo fielmente el artículo 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2021. La MAIN realiza un amplio, detallado y motivado análisis del impacto presupuestario del proyecto normativo en el Ayuntamiento de Madrid, en las páginas 241 a 279 de su apartado 6.3 (38 páginas), denominado “Impacto presupuestario”, que la contestación a la demanda analiza en sus diversos puntos relevantes.
- El informe pericial económico de la parte actora emplea de forma incorrecta los datos de análisis del impacto sobre la movilidad derivados de la creación de Madrid ZBE recogidos en la MAIN, extrayendo conclusiones gravemente erróneas, que se detallan en el escrito de contestación a la demanda.
- El artículo 129.7 de la LPAC no exige el análisis del impacto general sobre la economía, sobre determinados sectores, sobre la unidad de mercado y la competencia, ni sobre las PYMES. Solo exige la evaluación del impacto presupuestario y el sometimiento al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No resulta aplicable a las ordenanzas municipales lo previsto en los artículos 26.3.d) de la Ley 50/97 del Gobierno y 2.1.d).2.º del RD MAIN, que regulan la necesidad de análisis del impacto presupuestario en la MAIN de los Reales Decretos (RD) y Órdenes Ministeriales (OM). La parte actora pretende exigir un mayor de análisis, de detalle y de cuantificación de los que con base en dichas normas estatales resultan exigibles a los reglamentos estatales. El Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD MAIN) no es aplicable a los municipios ni al procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales. Se trata de una norma *ad intra* exclusivamente aplicable al Gobierno de España y no a los municipios cuyo procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se legisla específicamente la legislación de régimen local, tanto especial (LCREM) como general (Ley 7/1985, de 2 de octubre, LBRL). Por ello, no resulta aplicable al presente supuesto la jurisprudencia citada por la parte actora por referirse a reglamentos estatales respecto a los que sí resulta exigible la memoria económica en los términos regulados por el artículo 26.3.d) de la ley 50/1997 del Gobierno y el RD MAIN, recordando sentencias de esta Sala y sección que así lo han declarado.
- Sin perjuicio de ello, la MAIN analiza, condicionada por las limitaciones e imposibilidades descritas, los posibles impactos económicos directos e indirectos, sin que dicho análisis

resulte parámetro de validez ni causa de posible nulidad de la Ordenanza al no resultar legalmente exigible.

- El Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, posteriormente modificado parcialmente en sus Anexos I y II por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 14 de mayo de 2020, es un acto administrativo por el que se establecen unas directrices internas. No es una ley, ni un reglamento y en ningún caso supone la aplicación a la Ordenanza impugnada de las exigencias del artículo 26.3 de la Ley 50/1997 del Gobierno y del artículo 2 del RD MAIN, por lo que no constituye causa de posible nulidad de la citada Ordenanza, al no estar entre las causas del artículo 47.2 de la LPAC, ni constituir posible causa de nulidad del acto aprobatorio de dicha Ordenanza conforme al artículo 47.1.g) de la LPAC. Es un mero acto administrativo adoptado por la misma Junta de Gobierno que aprobó en dos ocasiones el Proyecto de ordenanza junto con su MAIN, de idéntica naturaleza que los actos administrativos, por el que la Junta de Gobierno se da a sí misma unas meras directrices que no constituyen parámetro de validez de su actuación, sino criterios que puede modificar, suspender o excepcionar en cualquier momento.

-En todo caso, la MAIN de la Ordenanza impugnada sí se ajusta al contenido del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, porque cumple el apartado 5.9.1, al evaluar el impacto económico tanto directo como indirecto de la propuesta normativa; cumple el apartado 5.9.2 del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, conforme al cual la MAIN de la Ordenanza impugnada no tiene que evaluar las consecuencias de su aplicación sobre un determinado sector económico o empresarial; y cumple el apartado 5.9.3 del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, porque motiva “el cumplimiento de los principios establecidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado” respecto a la regulación de Madrid ZBE en las páginas 63 a 67, especialmente páginas 65 y 67 de la MAIN. El Tribunal Supremo ha establecido que la Guía Metodológica de la MAIN, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros conforme al RD MAIN, no es una norma, carece de carácter dispositivo, y debe entenderse como un instrumento metodológico para elaborar la MAIN acomodándola al caso concreto de cada proyecto normativo, de lo que se sigue que el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 3 de mayo de 2018 no es una norma jurídica, carece de valor normativo y no constituye parámetro de validez ni puede ser causa posible de nulidad de la Ordenanza impugnada.

- Se impugna el informe pericial de 24 de enero de 2022, sobre el análisis del contenido económico y del contenido presupuestario de la MAIN, aportado por la parte actora como documento nº 21 de la demanda. Se han contestado la totalidad de las 7.688 alegaciones formuladas durante el período de información pública por toda persona física o jurídica que participara en el trámite de información pública y, como consecuencia de dicha consideración, el Ayuntamiento de Madrid ha introducido las modificaciones que resultaron oportunas tanto en el proyecto normativo como en la MAIN definitiva y las alegaciones han sido también consideradas por los concejales a la hora de decidir su voto en el Pleno. No es objeto de la MAIN dar contestación a las alegaciones de las asociaciones sectoriales, cuestión expresamente atribuida a la "Memoria de valoración de las alegaciones" y la legislación de régimen local especial y general no impone al Ayuntamiento de Madrid la obligación de analizar el posible impacto de la norma sobre determinados sectores, obligación legalmente reservada a los Reales Decretos y Órdenes Ministeriales por el artículo 26.3.d) de la Ley 50/97 del Gobierno. El informe pericial de la parte actora no evalúa ni cuantifica impacto económico alguno, sino que simplemente se limita a reproducir 4 escritos de determinadas asociaciones o sectores disconformes. La legislación aplicable no exige analizar el impacto sobre la competencia y sobre la unidad de mercado. Ni la parte actora ni su perito han sido capaces identificar, motivar, cuantificar ni acreditar alteración significativa alguna de la competencia ni de la unidad de mercado. No resulta jurídicamente exigible, no constituye parámetro legal de validez y no constituye causa legal de posible nulidad de la Ordenanza 10/2021, ni de su acto aprobatorio la aplicación de los métodos de análisis que alega la parte actora en la página 36 de su demanda (análisis de coste-efectividad, coste-consecuencias, coste-minimización, coste-utilidad ni de coste-beneficio). Las subvenciones se recogen en el análisis del impacto económico general porque constituyen medidas de fomento de las Administraciones Públicas esenciales que facilitan la adaptación al cumplimiento de la norma por las personas físicas y jurídicas. No se ha producido falta alguna de transparencia dado que todas las alegaciones formuladas y su oportuna contestación valorada han sido incorporadas a la Memoria de valoración de las alegaciones de 19 de agosto de 2021.

3.- Respecto a la suficiencia de los contenidos de la MAIN relativos a la justificación de la necesidad medioambiental de la regulación de las Zonas de Bajas Emisiones, impugna los informes periciales sobre procedimiento y evaluación de factores medioambientales adjuntos

a la demanda, en los términos contenidos en sendos Informes de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental incorporados como documentos nº 2 y 3 anexos a la contestación a la demanda, en los que se rebaten cada uno de los dos informes. Da respuesta a cada uno de los alegatos de la parte recurrente en este apartado:

- Sobre la presunta falta de análisis, en la MAIN, de otras alternativas en base a factores influyentes o contaminantes no necesariamente enfocados al tráfico rodado ligero, dado que no es el único foco de contaminación.

- El Preámbulo y la MAIN de la Ordenanza 10/2021 motivan la necesidad de la regulación de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBEs).

- La MAIN analiza tanto las alternativas normativas como no normativas vinculadas a las necesidades que motivan la elaboración y aprobación del proyecto normativo, desde el punto de vista del ámbito material del Derecho regulado y los títulos competenciales ejercidos.

- El Preámbulo y la MAIN de la Ordenanza 10/2021 motivan el cumplimiento, por la regulación de las ZBEs, de los principios de buena regulación.

- La MAIN incorpora las evidencias epidemiológicas a la justificación del proyecto normativo, incorporando con ello la imprescindible motivación de su necesidad desde la perspectiva de protección de la salud pública en la normativa de tráfico y circulación de vehículos para dar solución a los problemas de calidad del aire que afectan a la salud de las personas.

- La MAIN motiva la satisfacción de las razones imperiosas de interés general que persigue, adoptando las medias menos restrictivas de derechos los que impongan menos obligaciones a los destinatarios y menores cargas posibles.

- El proyecto normativo contempla la evaluación periódica y la adaptación de las medidas que resulten necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos, conforme a lo previsto en el artículo 4.12 de la LRJSP y los artículos 4.2, 5.3 segundo párrafo y 9.2 de la LCA.

- Sobre “la imposibilidad de restringir la movilidad de vehículos homologados” conforme al TJUE, la sentencia invocada dice que los Estados miembros no pueden poner obstáculos al acceso al mercado de vehículos por motivos relacionados con su homologación si cumplen la normativa, lo que significa realmente que no pueden limitar su comercialización y puesta en servicio; pero, en ningún caso, se puede interpretar que implique que no se pueda limitar su circulación, tal como se desprende de los apartados 83, 84, 85, 86, 87 y 92 de la Sentencia.

- Sobre la supuesta falta de “estudio pormenorizado de a situación de la Plaza Elíptica, basado en dato aislado atípico”, el Preámbulo motiva la necesidad de creación y regulación de la ZBEDEP Plaza Elíptica. La pretensión de la parte actora de anular los datos de medición de la estación de Plaza Elíptica pretende la defraudación de la regulación de la evaluación ambiental de la DCA, el artículo 9 de la LCA y los artículos 6 y 7 del RCA. Los datos medidos por la estación de Plaza Elíptica no son un “dato atípico”, sino que son los datos objetivamente obtenidos en un punto de medición seleccionado siguiendo los criterios comunes y homogéneos para todos los Estados Miembros para la evaluación de calidad del aire de micro y macroimplantación de los puntos de muestreo que han sido tenidos en cuenta a la hora de realizar diseño de la Red de vigilancia de calidad del aire del Ayuntamiento de Madrid en cumplimiento de los Anexos III y VIII de la Directiva, en el artículo 9 de la LCA y en los artículos 6 y 7 y los anexos III y IV del RCA, así como en la elaboración de los distintos planes de calidad del aire en cumplimiento del Anexo XV de la citada Directiva.

- Sobre la eficacia de la regulación de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBEs) a efectos del cumplimiento de sus objetivos, la evaluación de creación de las ZBEs por la Ordenanza 10/2021 está siendo absolutamente exitosa, porque ha permitido, por primera vez desde 2010, dar cumplimiento a los valores límite de dióxido de nitrógeno de 2022, acreditando su necesidad, eficacia y eficiencia de su regulación en el cumplimiento progresivo de sus objetivos de protección de la salud humana y el medio ambiente urbano mediante la reducción de la contaminación por dióxido de nitrógeno.

- Sobre la negación por la parte actora del problema de la contaminación por dióxido de nitrógeno y la problemática de salud pública que esta contaminación provoca, el motivo debe ser desestimado porque la alegación de la parte actora contradice lo que la jurisprudencia denomina como la “realidad de las cosas”. No existe mejor prueba de esta existencia de los problemas de contaminación por dióxido de nitrógeno que la jurisprudencia del TJUE recaída en los distintos procedimientos por infracción de la Directiva 2008/50 por varios Estados miembros. La STJUE de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-125/20) el TJUE ha resuelto que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13.1 de la Directiva 2008/20 en relación con su anexo XI, al haber incumplido “al no haber velado por que no se superase en la zona ES1301 Madrid, de forma sistemática y continuada” desde 2010 hasta 2018 inclusive el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂) y el valor límite horario fijado para el NO₂. Desde el punto de vista sanitario resulta innegable que la contaminación por dióxido de nitrógeno se ha convertido

en un problema de salud pública de primera magnitud. La propuesta asumida por la parte actora, contenida en el Informe pericial de enero de 2022, de “eliminar aquellos datos que están fuera de los rangos habituales y que se deben considerar como excepcionales, o como eventos (mismos días en distintos años) singulares”, evidencia un espíritu antijurídico y un irresponsable desprecio a la salud de las personas y el medio ambiente que subyace a la pretensión procesal de la parte actora; y pretende el deliberado, doloso y flagrante incumplimiento de las obligaciones del Reino de España respecto al cumplimiento de la DCA y de la LCA, de la obligación de proteger la salud de la ciudadanía en momentos especialmente críticos como son los episodios de contaminación. La normativa comunitaria y nacional española no genera duda alguna ni “permite subjetividad” en lo relativo a los valores límite de dióxido de nitrógeno, conforme a la jurisprudencia del TJUE sobre la materia.

- Resulta contraria a derecho la pretensión de la parte actora de inventar sus propios parámetros e indicadores de la contaminación por dióxido de nitrógeno. Los criterios de evaluación de la calidad del aire de la legislación europea son comunes y de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembros, contraviene la jurisprudencia del TJUE que ya se ha manifestado contra la utilización de estadísticas medias y medianas de los resultados de todas las estaciones para evaluar la calidad del aire, e impediría al Ayuntamiento de Madrid cumplir con su obligación de adoptar “cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y el medio ambiente” de los artículos 4.2 y 9.2 de la LCA.

- Sobre la alegación de que la tendencia positiva de mejora de calidad del aire hace innecesaria la regulación de las ZBEs contenida en la Ordenanza 10/2021, alegando que el impacto de las restricciones circulatorias ha sido muy leve y que las reducciones se deben exclusivamente a la “entrada de la Normativa Euro 2 hasta la Euro 6”, la jurisprudencia comunitaria establece que los límites fijados en la Directiva, calculados en la forma establecida en la misma y para el periodo de tiempo determinado, no se pueden superar en ninguna estación de la red de vigilancia. Pese a la tendencia positiva de mejora, se aprecia que, desde el punto de vista de la calidad del aire, los años 2015, 2016 y 2017 han sido peores que los años anteriores. El denominado “dieselgate” ha demostrado que las emisiones reales de dióxido de nitrógeno superan a las declaradas por los fabricantes e importadores de vehículos, incidiendo con ello negativamente en la calidad del aire de la ciudad de Madrid. El desarrollo tecnológico y el endurecimiento de las exigencias de eficiencia y reducción de

emisiones contaminantes de homologación de los vehículos permite una menor emisión de dióxido de nitrógeno que facilita, a medio y largo plazo, una evolución positiva conforme se renueva el parque móvil, pero sin las medidas analizadas y programadas en los planes y programas de calidad del aire y reguladas en la oportuna ordenanza, como la regulación de las ZBEs en la redacción dada por la Ordenanza 10/2021 a la OMS), no resultaría posible cumplir los valores límite de dióxido de nitrógeno.

TERCERO: La lectura de los motivos en que se ampara la pretensión anulatoria de la parte actora revela dos elementos a considerar, para la adecuada resolución del presente recurso contencioso-administrativo:

El primero es la constatación de que el recurso se dirige contra el acto de aprobación de la Ordenanza y de que todas las alegaciones en las que los recurrentes sustentan el recurso contencioso-administrativo que nos ocupa se refieren, en unos u otros aspectos, al procedimiento de elaboración y aprobación de la Ordenanza aquí impugnada, lo que nos conduce a un recordatorio previo de los principios que rigen la problemática de los defectos formales como causa de nulidad de las disposiciones reglamentarias, que efectuaremos de inmediato.

El segundo es que cabe escindir los argumentos impugnatorios de la demanda en dos apartados: de un lado, los referidos a los trámites previos y al procedimiento encaminado a la celebración del pleno municipal en el que se adoptó el Acuerdo por el que se aprobó la Ordenanza; y, de otro lado, los referidos a las deficiencias de contenido en el procedimiento de elaboración de dicha disposición y, en concreto, a la inexistencia o insuficiencia de informes previos y preceptivos que exigiría la normativa que invoca la demanda.

En este fundamento jurídico nos ocuparemos del primer bloque de argumentos que, como acabamos de decir, se refieren a la regularidad del procedimiento seguido hasta la convocatoria del Pleno en el que se aprobó la Ordenanza cuya anulación pretende la parte recurrente. Puesto que se plantean cuestiones jurídicas relacionadas con los trámites de elaboración y aprobación de la Ordenanza, resulta oportuno traer a colación la doctrina del

Tribunal Supremo referida a esta problemática, expresada en la STS de 24 de julio de 2023, rec. 162/2021, que ya hemos recordado en anteriores sentencias de esta Sala y sección, como en la de 19 de diciembre de 2023, recurso nº 245/2022; o en la de 31 de enero de 2024, recurso nº 13/2023. En la sentencia del Alto Tribunal se dice:

"(...) conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencia 414/2022, de 4 de abril, dictada en el recurso 300/2020; ECLI:ES:TS:2022:1365 , con abundante cita), para que los defectos formales puedan tener relevancia a los efectos de ocasionar la nulidad de una norma reglamentaria, deben ser de tal entidad que permitan concluir que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha ejercitado con una clara vulneración de las exigencias que impone un precepto de rango superior, que es el presupuesto de nulidad del artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...).

Referido, pues, el debate al ámbito estrictamente formal, ya hemos declarado que para que en tales supuestos se pueda ver afectada la legalidad de las disposiciones reglamentarias, se requiere que el defecto apreciado tenga relevancia para el contenido material de la norma. Y así, se declara en la sentencia antes reseñada que "los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con el criterio finalista que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene aconsejando, con el fin de no incurrir en un excesivo formalismo, desconociendo que el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la Administración que lo aprueba; que es la finalidad de los trámites que se impone por la norma que regula el procedimiento de aprobación... [Desde el punto de vista formal, el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (...), y que los trámites ahí contemplados constituyen límites formales de dicha potestad y habilitan para el control judicial de su ejercicio."

Partiendo de esa premisa al interpretar los defectos formales desde una óptica sustancialista y no meramente formalista, hemos declarado: "Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia de esta Sala subraya que para que proceda la nulidad... es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de

suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

"... Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte (...)"

Sentadas las anteriores pautas jurídicas, que obligan a considerar relevantes sólo aquellos defectos de procedimiento realmente esenciales para la decisión de aprobar de la Ordenanza cuestionada, abordaremos ya el primer grupo de argumentos de la demanda. Se denuncia por la parte demandante, como ya hemos indicado anteriormente, la constitución “contra legem” del Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, finalmente anulada por sentencias judiciales a las que ahora nos referiremos, cuya intervención se entiende que ha viciado insubsanablemente de nulidad el procedimiento de aprobación de la Ordenanza.

La demanda hace una amplia y muy detallada exposición de los avatares de dicha constitución y de la intervención del Grupo Mixto en su antecedente de hecho primero, a partir de la Resolución de 5 de abril de 2021 del presidente del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, que acordó declarar constituido el Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, en el que pasaron a integrarse los concejales que abandonaron el Grupo Municipal Más Madrid. Se relatan los informes emitidos, los mecanismos de impugnación utilizados frente a la citada decisión y la respuesta que se les dio, en sede administrativa y en la vía judicial, singularmente con carácter cautelar. Se denuncia la indebida constitución de las sesiones de Pleno y Comisión en las que se admitió primero la constitución y se permitió después la intervención del Grupo Mixto; la admisión a trámite de las enmiendas presentadas “ad cautelam” por dicho Grupo Mixto, en fechas en las que el mismo se encontraba suspendido cautelarmente por auto judicial; se exponen las intervenciones en el Pleno municipal en las que se denunció que la Convocatoria y el Orden del día correspondientes a la Sesión (15/2021), extraordinaria y urgente del Pleno, de 7 de septiembre de 2021, vulneraba lo dispuesto en el artículo 82.2 del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en relación con la integración del Grupo Mixto en las Comisiones referidas en el orden del día de la convocatoria de referencia; y que en la citada Sesión (15/2021), de 7 de septiembre de 2021, se infringió lo dispuesto en el artículo 25 del mismo Real Decreto 2568/1986, toda vez que no se dio cuenta al Pleno de la constitución del Grupo Mixto, ni en la convocatoria y correspondiente orden del día, ni previamente a dicha convocatoria en sesión alguna, lo que se puso de manifiesto por el Portavoz. Se menciona, en fin, el criterio favorable a la posición jurídica de la actora contenido en el Dictamen nº 314/2021 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, o en el informe de la Fiscalía Provincial de Madrid que se cita en la demanda.

El estudio de todo ese “iter” deviene ya innecesario, desde el momento en que, como subraya el escrito de conclusiones de la propia parte recurrente, la creación del Grupo Mixto en el Ayuntamiento de Madrid ha sido declarada nula, por no ser conforme a Derecho, con carácter firme, mediante la sentencia dictada por esta Sala y sección, número 79/2023, de fecha 16 de febrero de 2023, recaída en recurso apelación núm. 643/2022, que desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia dictada el 5 de mayo de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 30 de los de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario núm. 370/2021 por la que, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo Municipal “Más Madrid” contra la Resolución de 23 de agosto de 2021, dictada por el Presidente del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 5 de abril de 2021, por la que se declaró constituido el Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, condena al Ayuntamiento de Madrid a " *disolver el Grupo Mixto, declarando que los 4 concejales que abandonaron el Grupo Municipal Mas Madrid (D. ██████████, D. ██████████, D^a. ██████████ y D. ██████████, adquieren la consideración de miembros "no adscritos"* .

Partimos, pues, del hecho dado de que la demanda tiene razón cuando denuncia la irregularidad de todos los actos en los que se acordó la constitución o se permitió la participación de dicho Grupo Mixto en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza aquí impugnada. Sobre esta base, la parte recurrente sostiene:

- Que la declaración de la nulidad de la constitución del Grupo Mixto, que motiva la disolución del mismo, con efectos “ex tunc”, vicia de nulidad todos los actos en los que hubiera intervenido desde entonces.
- Que el acto ha sido expresamente impugnado como nulo por la parte recurrente, así como todos cuantos actos previos permitieron la votación en pleno de la Ordenanza; y lo han sido desde que fueron dictados, desde su aprobación.
- Que la declaración de nulidad de la constitución del Grupo Mixto afecta de nulidad de pleno derecho al acto aprobatorio de la ordenanza impugnada, por haberse producido la misma con el voto del representante del Grupo Mixto en la Comisión Permanente de Medio Ambiente y movilidad; y, de la misma forma, a cuantos actos tuvieron relación previamente para lograr su aprobación, ya que los concejales no adscritos no tienen posibilidad de voto en comisión (artículos 31 y 33 ROP, resolución del tercer teniente de alcalde por la que se interpreta el alcance y límites del artículo 85.6 del reglamento orgánico del pleno, y se sistematiza la forma de votar las enmiendas a las propuestas, proposiciones y mociones, de fecha 28/03/2016).

La recurrente recalca que la oposición del Ayuntamiento a este motivo impugnatorio, en su contestación a la demanda, se refiere exclusivamente a la aprobación de la Ordenanza en Pleno, y elude que, conforme con el ROAM, la intervención previa en la comisión del Grupo Mixto, tiene carácter decisivo respecto a la posibilidad de ser incluida en el orden del día y proceder a su votación, incluso la imposibilidad de presentación de enmiendas como se permitió. Además, el propio Ayuntamiento en su contestación se contradice al indicar que “lo decisivo, insistimos, fue el voto de los concejales en la votación del Acuerdo Plenario de 13/1/2021 impugnado.” (p. 5 de la contestación a la demanda). Y finalmente, nada invoca sobre los efectos que produce la declaración judicial de nulidad de pleno derecho de la constitución del Grupo Mixto y la sanción disolutiva del mismo.

La resolución de este motivo de impugnación no puede ser, sin embargo, favorable a las pretensiones actoras, con base en los siguientes argumentos jurídicos:

En su escrito de conclusiones, la parte recurrente considera que la anulación de la constitución del Grupo Mixto debe producir lo que muy gráficamente denomina un “efecto dominó insoslayable”. Junto a los argumentos de su demanda añade que la anulación del

acto de constitución del Grupo Mixto que hacen las sentencias citadas anteriormente se basa en una causa de nulidad radical, que por ello produce efectos “ex tunc” y vicia de nulidad todos los actos en los que dicho Grupo Mixto hubiera intervenido desde entonces. No podemos compartir esta premisa jurídica. Efectivamente, es una idea común y ampliamente asentada la de que la anulación de un acto administrativo por causa de nulidad de pleno derecho produce efectos *ex tunc*, es decir, como si el acto nulo de pleno derecho nunca hubiera existido; y la producida por un vicio o causa de anulabilidad los genera *ex nunc*, esto es, a futuro o desde el momento en que el acto es anulado. Sin embargo, esta distinción no encuentra refrendo en la doctrina del Tribunal Supremo. En dicha doctrina, las consecuencias de la declaración judicial de invalidez de un determinado acto administrativo, en cuanto a la eficacia de dicho acto con alcance retroactivo, no están vinculados al tipo de vicio invalidante en que hubiera incurrido el acto. Existe un efecto común a ambas modalidades de invalidez: la expulsión del acto anulado del mundo del Derecho y la imposibilidad de que el mismo pueda crear nuevas situaciones jurídicas. Pero la proyección retroactiva y el alcance de los efectos de esa invalidez no dependen de si se trata de un supuesto de anulabilidad o de nulidad radical. De hecho, la Ley 29/1998 no distingue, al regular el contenido de la sentencia, que se trate de actos nulos o anulables y se limita a disponer que la sentencia estimatoria “...declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada”. Por lo tanto, la anulación de un acto se produce de igual manera, sea el vicio cometido de nulidad o de anulabilidad, sin que la Ley 29/1998 prevea efectos diferentes según el origen de la invalidez. La diferencia sí existe en cuanto a los mecanismos de revisión (para los actos radicalmente nulos, no corren los plazos ordinariamente establecidos para recurrir, mientras que la revisión de los actos anulables sí está sujeta al plazo del artículo 107 de la Ley 39/2015); y en la posibilidad de convalidación, que no existe para los actos radicalmente nulos (artículo 52 de la ley 39/2015). Pero en lo demás, los efectos jurídicos de la anulación judicial de un acto administrativo no estarán vinculados, pues, a la naturaleza del vicio invalidante, sino a la naturaleza y gravedad de la infracción y a las consecuencias o efectos que haya producido en el mundo del derecho el acto anulado. Los efectos que la declaración de invalidez debe producir se han de retrotraer, como regla general, al momento de producirse el acto (“ex tunc”), dado que la invalidez es única y no admite gradación; pero de ello no se sigue que, necesariamente, se haya de

producir a invalidez automática de todos los actos dictados como consecuencia del anulado, como se pretende por la recurrente.

La posición del Tribunal Supremo se resume en la doctrina contenida en su STS, Sala Tercera, nº 913/2020, de 2 de julio de 2020, recurso nº 51/2018:

“La recurrente parte del principio de que lo que es nulo no produce efecto jurídico alguno y que, en consecuencia, en los casos de nulidad la declaración de ésta produce efectos jurídicos con carácter retroactivo, "ex nunc", mientras que ello no ocurre en los casos de mera anulación los efectos se producen "ex tunc", esto es a partir del momento en que se acuerda la anulación, sin carácter retroactivo.

Sostiene la recurrente en el apartado 23 de su demanda que: "Es claro que para la Administración, autora de la norma, la declaración de nulidad de pleno derecho de normas ilegales carecía de sentido, porque era mucho más fácil derogarla. Pero para los particulares no, y para la depuración del Ordenamiento Jurídico tampoco, porque los efectos de la derogación son ex nunc y los de la declaración de nulidad de pleno derecho son ex tunc. Lo cual a efectos prácticos es muy distinto".

Pues bien, esta distinción en la producción de los efectos jurídicos entre la declaración de nulidad y la anulación, que tiene sus raíces en el derecho romano y en el derecho civil (donde tampoco rige absolutamente, basta una lectura de los efectos de la nulidad de los contratos prevista en los artículos 1300 a 1314), en el campo del derecho administrativo no tiene cobertura legal, aunque haya sido acogida por gran parte de la doctrina. Los efectos retroactivos de la declaración de nulidad y de la mera anulación, vendrán determinados por lo que en cada momento disponga la ley. Y de momento no existe ninguna norma que disponga que la declaración de nulidad suponga siempre la aplicación retroactiva de sus efectos.

(...) ya en la LPA de 17 de julio de 1958 se establecía que en cualquier caso la declaración de nulidad pudiera no afectar a los actos firmes dictados en aplicación de la disposición anulada: " Artículo ciento veinte..Uno. La estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma".

Por su parte la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, permitía solicitar del órgano judicial, no solo la anulación del acto o disposición que infringiera el

ordenamiento jurídico (art. 41) sino que según el artículo cuarenta y dos.: "además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda", esto es, sin distinguir entre acción de nulidad y anulabilidad, y posibilitando, como ocurría en la mayor parte de los casos, una sentencia con carácter retroactivo al momento en que se dictó el acto o la disposición. Lo mismo se disponía en el artículo ochenta y tres, apartado 1) "La sentencia desestimaré el recurso contencioso-administrativo cuando se ajustare a Derecho el acto o la disposición que se refiera. 2) La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento Jurídico, incluso la desviación de poder". Y en el artículo ochenta y cuatro se decía que " Cuando la sentencia estimare el recurso contencioso-administrativo: a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición recurridos. b) Si se hubieren deducido las pretensiones a que se refiere el artículo cuarenta y dos, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma".

La actual ley jurisdiccional en el mismo sentido regula los efectos de las sentencias estimatorias en el artículo 72, que en su apartado 2 sostiene que "... Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada", añadiendo en el apartado 3 que "La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111", y disponiendo en el artículo 73 que: "Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente".

De todo ello se desprende que los efectos jurídicos de la sentencia estimatoria, sea de un acto administrativo o de una disposición, sea por motivo de anulación o de nulidad, son o pueden ser los mismos, de hecho el artículo 70.2 dispone que " La sentencia estimará el

recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder", y el artículo 71 dispone que cuando la sentencia sea estimatoria " a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido", esto es sin distinguir si el acto o la disposición es nula o anulable".

En definitiva, los efectos de la anulación judicial de un acto administrativo (incluso de una disposición de carácter general) no vienen condicionados por la causa de su anulación, sea una causa de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad, sino que dependerá de cada caso concreto, debiendo ser el órgano jurisdiccional el que los determine. Y, desde luego, la declaración de que un acto es anulado porque incurre en causa de nulidad radical no impone que los efectos de la anulación se extiendan necesariamente a todos los actos consecutivos o vinculados al mismo. Habrá casos en los que la nulidad radical de una disposición o de un acto determinará, irremediablemente, la de los actos posteriores dictados al amparo del mismo (v. gr. la declaración de nulidad de un plan urbanístico, cfr. STS Sala Tercera, sección 5ª, nº 2064/2017, de 21-12-2017, recurso nº 128/2016). Y habrá otros en los que la declaración judicial de invalidez de un acto no implique tales consecuencias (v.gr, en un proceso selectivo, cuando la anulación de un acto del mismo no tenga por qué afectar más que a la posición jurídica del recurrente perjudicado y no a la situación de otros partícipes que hayan obtenido y consolidado una plaza a resultas del proceso).

En el caso de autos, la anulación del acto de constitución del Grupo Mixto debe producir la correlativa nulidad de todos los actos en los que la intervención del Grupo Mixto haya resultado determinante del contenido de los actos subsiguientes; pero no debe alcanzar a aquellos actos que se hubieran producido con la intervención de dicho Grupo Mixto, pero cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse producido la constitución e intervención de dicho Grupo en el procedimiento de elaboración y adopción del mismo, en aplicación de un principio jurídico similar al que late en preceptos como el artículo 73 de la Ley 29/1998, o 51 de la ley 39/2015. Ello exige rechazar que la anulación judicial de la constitución del Grupo Mixto produzca “per se” la anulación del acuerdo de aprobación de la Ordenanza impugnada; y lleva a examinar cómo justifica la parte recurrente que la existencia y actuación del Grupo Mixto hayan sido determinantes del contenido de la Ordenanza, o de su misma aprobación, que no hubiera sido igual o no se hubiera producido en el caso de no haber tenido lugar dicha intervención.

En este orden de ideas, encontramos que la demanda actora alega:

- Que el Grupo Mixto pudo tener derecho a voto en la Comisión gracias al Pleno de reorganización de las Comisiones, y que, en caso de que el judicializado Grupo Mixto no hubiera estado constituido, el Proyecto de la Ordenanza no habría llegado a Pleno y no se habría aprobado, dado que los concejales no adscritos no tienen voto en la Comisión y la aprobación en el Pleno deriva de la aprobación previa del dictamen del proyecto de Ordenanza con el voto del representante del Grupo Mixto en la Comisión Permanente de Medio Ambiente y movilidad. Eliminado su voto como grupo en la comisión, la Ordenanza no habría obtenido el apoyo reglamentario necesario para pasar a su aprobación en Pleno y por lo tanto no se hubiera aprobado.
- Que el 8 de septiembre de 2021, se convocó la Sesión (010/2021/062), extraordinaria y urgente, parcialmente no presencial, por la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad, en cuyo orden del día se incluía “Propuesta de la Junta de Gobierno para aprobar la Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018”, en que se admitieron a trámite enmiendas del Grupo Mixto, cuando dicho Grupo Mixto estaba suspendido por Auto de fecha 31 de agosto de 2021, en el momento de presentar dichas enmiendas y en el momento procedimental correspondiente a la finalización del plazo establecido para la presentación de dichas enmiendas, todo ello sin que la suspensión acordada por auto judicial se hubiera levantado.

Frente a estas alegaciones, la contestación a la demanda arguye que el derecho de voto, tanto en la Comisión de Medio Ambiente y Movilidad, como en el Pleno del ayuntamiento de Madrid corresponde constitucional y legalmente a los concejales, por lo que resulta absolutamente indiferente en lo que al resultado de la votación se refiere la existencia o no del Grupo Mixto; y que, en todo caso, los cuatro Concejales del Grupo Mixto desistieron de las enmiendas que previamente habían presentado “ad cautelam” mientras se resolvía la pieza cautelar en la que se debatía su posible suspensión cautelar, por lo que el Grupo Mixto no tuvo, como tal, participación alguna de relevancia jurídica en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza 10/2021.

Así centrado el debate final sobre este primer motivo impugnatorio, la solución no puede ser favorable a las pretensiones actoras. De partida, no se alega compromiso para el resultado

final de la votación en el Pleno de 16-9-2021 en el que se aprobó la Ordenanza. La queja de los demandantes se centra en los actos previos de preparación de dicho Pleno. Se dice que, si no se hubiera permitido la participación del Grupo Mixto en la Comisión de Medio Ambiente y Movilidad en la que se acordó admitir en el orden del día el Ordenanza, eliminado su voto como grupo en la Comisión, la Ordenanza no habría obtenido el apoyo reglamentario necesario para pasar a su aprobación en pleno y por lo tanto no se hubiera aprobado. Sin embargo, esta afirmación no encuentra refrendo en el resultado de la votación en el seno de dicha Comisión que se transcribe por los mismos, tanto en su demanda como en su escrito de conclusiones.

Efectivamente, en lo que toca al resultado concreto de las votaciones realizadas en la sesión de 8 de septiembre de 2021 en el seno de esa Comisión, se cuestiona en la demanda el resultado de dos votaciones en las que intervino el Grupo Mixto:

-De un lado, tal como consta en el Diario de Sesiones del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, fecha de edición 16 de septiembre de 2021, (folio 47.114 del expediente administrativo), sometida a votación de la Comisión la propuesta de la Junta de Gobierno para aprobar la Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, previa incorporación de las enmiendas aprobadas, quedó dictaminada favorablemente por mayoría de los 15 miembros presentes, con 7 votos a favor de los concejales de los Grupos Municipales del Partido Popular (4), Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (3), y 7 votos en contra de los Concejales de los Grupos Municipales Más Madrid (4), Socialista de Madrid (2) y VOX (1) y 1 abstención del Grupo Municipal Mixto, resolviendo el empate en segunda votación el voto favorable del Presidente de la Comisión.

-De otro lado, según el diario de sesiones, la tercera votación (previa a la anteriormente citada), correspondiente a otra enmienda a la totalidad, en este caso del Grupo Municipal Más Madrid, registrada con el número 2021/8001332 (folio 47.116 expediente administrativo), se resolvió con la votación siguiente: El Concejal del Grupo Municipal Mixto, don José Manuel Calvo del Olmo, en contra. El Concejal del Grupo Municipal VOX, a favor. El Grupo Municipal Socialista de Madrid (2), a favor. El Grupo Municipal Más Madrid (4), a favor. El Grupo Municipal Ciudadanos (3), en contra. El Grupo Municipal del

Partido Popular (4), en contra. Suprimiendo el voto del concejal del Grupo Mixto, la propuesta votada tampoco hubiera alcanzado la mayoría necesaria para su aprobación.

Por lo tanto, en ninguna de las dos votaciones que menciona la demanda el voto del Grupo Mixto resultó decisivo para la votación. En la primera, porque se abstuvo y se decidió por el voto de calidad del Presidente de la Comisión; y en la segunda, porque incluso suprimido su voto en contra de la enmienda, el resultado hubiera sido de empate y no se hubiera alcanzado con el resto de votos la mayoría necesaria para que prosperase la enmienda.

Si esto es así en cuanto a la participación del Grupo Mixto en la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad, en la cual se dictaminó el proyecto de Ordenanza y se votaron las enmiendas al mismo, lo mismo cabe decir de la presentación de enmiendas “ad cautelam” por dicho Grupo Mixto, en fecha en la cual su constitución se encontraba cautelarmente suspendida por auto del Juzgado nº 30 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en la fecha 3 de septiembre de 2021 en que se presentaron por dicho Grupo. El éxito de esta alegación, coherentemente con cuanto venimos diciendo, pasa por la constatación de que alguna o algunas de esas enmiendas llegaron finalmente al texto de la Ordenanza, viciándola de nulidad, en la medida en la que su contenido estaría afectado directamente por la inclusión en el proyecto y posterior votación de un contenido que nunca debió llegar al Pleno en el que se aprobó la citada norma. Sin embargo, la demanda no ha llegado a precisar cuál o cuáles de las enmiendas presentadas por el Grupo Mixto han llegado al texto final votado, aprobado y publicado. La contestación a la demanda apunta, a mayor abundamiento de lo dicho, que los cuatro Concejales del Grupo Mixto desistieron de las enmiendas que previamente habían presentado ad cautelam mientras se resolvía la pieza cautelar en la que se debatía su posible suspensión cautelar, lo que se comprueba en el escrito de dicho grupo registrado el 13-9-2021, que aparece en el folio 47.393 del expediente, por lo que, en definitiva, el Grupo Mixto no tuvo, como tal, participación alguna de relevancia jurídica en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza 10/2021.

En consecuencia y por todo lo dicho, las infracciones jurídicas que denuncia la parte recurrente en la constitución del Grupo Mixto ya han sido acogidas por las sentencias que han anulado en sede judicial la Resolución de 5 de abril de 2021 del presidente del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, que acordó declarar constituido el Grupo Mixto del Ayuntamiento

de Madrid, en el que pasaron a integrarse los concejales que abandonaron el Grupo Municipal Más Madrid. Pero los efectos de dicha declaración no alcanzan a la anulación del acto de aprobación de la Ordenanza, porque ya hemos visto que las consecuencias de la existencia e intervención de dicho Grupo municipal en su proceso de elaboración y aprobación no ha sido determinante de ninguno de dichos aspectos: ni de su aprobación en sentido formal, ni de su contenido material. De nuevo tenemos que recordar la doctrina jurisprudencial que resumíamos en el fundamento jurídico tercero (“...solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte”), con base en la cual este primer bloque argumental de la demanda no puede prosperar a los fines anulatorios pretendidos en la misma.

CUARTO: Resta efectuar el análisis jurídico de los otros dos argumentos impugnatorios de la demanda. En ambos se cuestiona el procedimiento de elaboración de la Ordenanza desde la óptica del principio de buena regulación, en dos direcciones muy concretas: la inexistencia o insuficiencia equivalente a inexistencia de la MAIN en lo referido al informe de impacto económico; y la insuficiencia equivalente a inexistencia de la MAIN en lo referido al informe de impacto medioambiental.

En la demanda se sostiene, con carácter general para ambos informes, que su incorporación al proceso de elaboración de la Ordenanza tiene carácter preceptivo; y, correlativamente, que su omisión o insuficiencia resultan motivo de anulación de la misma, por cuanto ello habría infringido lo dispuesto el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo; y el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, posteriormente modificado parcialmente en sus Anexos I y II por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las Directrices sobre Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la

Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

La administración se opone a las anteriores afirmaciones y sostiene que dicha normativa no es aplicable a los municipios ni al procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales; y que el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid no es una ley, ni un reglamento y en ningún caso supone la aplicación a la Ordenanza impugnada de las exigencias del artículo 26.3 de la Ley 50/1997 del Gobierno y del artículo 2 del RD MAIN por lo que no constituye causa de posible nulidad de la citada Ordenanza, al no estar entre las causas del artículo 47.2 de la LPAC.

Habrà de convenirse, sin embargo, que este debate carecerà de verdadera relevancia en el caso de que los informes a los que se refiere la demanda existan y tengan un contenido suficiente y adecuado a las exigencias y posibles consecuencias del proyecto sometido a aprobación en el Pleno. Si ello es así, resultará completamente ocioso detenerse en el examen de la cuestión que hemos enunciado “supra”. Efectivamente, si en el caso que nos ocupa los informes citados en la demanda existen en la MAIN y son suficientes en su contenido, resultará superfluo cuestionarse en abstracto su exigibilidad en los procedimientos de aprobación de las ordenanzas locales, pues ya no cabría apreciar ninguna infracción procedimental desde este punto de vista. Por tanto, lo que en primer término va a resultar decisivo en orden a la resolución de la presente “litis” es valorar si dichos informes existen y si el contenido de los mismos cubre la exigencia de justificar debidamente la necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas que se contienen en la Ordenanza.

QUINTO: Sentado que el núcleo de la discusión jurídica se centra, de acuerdo con lo que plantean los recurrentes, en el contenido de los informes de impacto económico y medioambiental, comenzaremos por el análisis de las alegaciones sobre el primero de ellos o, al menos, de una parte de dichos alegatos, como a continuación explicaremos.

El examen de los argumentos de la demanda sobre este particular revela que en este apartado se entremezclan alegaciones que se refieren al posible impacto presupuestario de la norma con otras que analizan el impacto económico en general, siendo ambos aspectos diferentes.

Al respecto decíamos en la ya citada sentencia de esta Sala y sección nº 185/2024, de 11 de abril de 2024, recurso nº 141/2022:

“Primeramente, conviene diferenciar la exigencia de un estudio de impacto presupuestario en la tramitación de la ordenanza respecto de la exigencia de que impone incorporar un estudio de impacto económico, puesto que buena parte de las alegaciones de la contestación a la demanda se refieren a este último aspecto de la tramitación de la norma cuestionada. Como ya decíamos en la sentencia de esta Sala y sección nº 589/2023, de 21 de noviembre de 2023, recurso nº 341/2021, la exigencia de un estudio de impacto presupuestario, es decir, en los ingresos y gastos de la propia administración autora de la norma, se establece imperativamente en el artículo 129.7 de la LPAC y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo ámbito de aplicación (artículo 2.1) están comprendidas también las entidades locales, la cual exige que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por cualesquiera Administraciones Públicas, se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros de la norma propuesta. La finalidad de la citada Ley Orgánica 2/2012 es la de evitar que cualquier Administración Pública pueda dictar disposiciones administrativas de carácter general o actos administrativos que puedan poner en riesgo la estabilidad de su presupuesto.

La finalidad del informe de impacto económico no es la misma. Si tomamos como referencia conceptual el contenido del RD 931/2017, que regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo (aunque lo sea en el ámbito de las previsiones contenidas en la Ley 50/1997) veremos que su artículo 2.1.d.1º indica que: “El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias”. La importancia de la memoria económica radica, pues, en que proporciona a la Administración autora de la norma reglamentaria una información sobre los beneficios y costes económicos que las medidas adoptadas puedan suponer en los sectores destinatarios de la norma, a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar en el plano económico. Por tanto, el análisis de impacto presupuestario se evalúa las consecuencias económicas de la norma “ad intra”, es decir,

para la propia administración, mientras que el de impacto económico lo hace “ad extra”, esto es, para los sectores económicos que pueden verse afectados por la disposición general.

El Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, de 3 de mayo de 2018, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa (BOCM nº 8147/2018, de 7 de mayo de 2018), es buena prueba de esta diferenciación de naturaleza y objetivo de ambos estudios, el preverlos en distintos apartados y definirlos de forma distinta:

5.8. *Impacto presupuestario: En aplicación de los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en este apartado se analizará la incidencia de la propuesta normativa en el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid y en el déficit público.*

5.9. *Impacto económico: La evaluación del impacto económico de la propuesta normativa analiza desde una perspectiva general la incidencia de las medidas contenidas en la misma en la actividad económica de la ciudad”.*

Establecido, por tanto, que la inclusión de un informe de impacto presupuestario era obligada en la MAIN de la Ordenanza, la contestación demanda sostiene que en las páginas 241 a 279 del apartado 6.3 de la MAIN (38 páginas), se ha realizado un amplio, detallado y motivado análisis del impacto presupuestario del proyecto normativo en el Ayuntamiento de Madrid, denominado “Impacto presupuestario”, en el que se analiza detallada y motivadamente la repercusión presupuestaria del proyecto normativo tanto a efectos de ingresos como de gastos, y en las págs. 7 y 8 realiza una motivación *in aliunde*, con remisión a las págs. de la MAIN que analizan el impacto en ingresos y gastos.

Frente a esta alegación, la demanda introduce los siguientes puntos en los que considera existe una manifiesta insuficiencia de la MAIN en este aspecto, con repercusión en el ámbito presupuestario, basándose esencialmente en el informe pericial relativo al impacto económico realizado por Don [REDACTED] enero de 2022 (documento 18 del escrito de formalización):

- Se mezclan partidas del capítulo 1; del capítulo 2, gastos corrientes y contratos realizados; del capítulo 4, de subvenciones y, en definitiva, del capítulo 7 de transferencias de capital y del capítulo 6, de inversiones reales.

- No se aportan datos sobre los costes de renovación de vehículos municipales.
- No se aportan datos que refuten la caída de ingresos tributarios por recaudación en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica.
- El descenso en el número de vehículos con etiqueta A en el Ayuntamiento de Madrid, previsto en la MAIN, presupone que los vehículos viejos son cambiados por otros nuevos y que el parque es el mismo; pero obvia la bonificación del IVTM de la cuota del 75% en vehículos no contaminantes, con lo que el efecto sustitución sería de 4 o 5 vehículos nuevos por uno contaminante para mantener la recaudación.

La lectura de la MAIN en el apartado 6.3 “Impacto Presupuestario” (páginas 241 a 279 de la MAIN, folios 46.268 a 46.306 del expediente) no permite acoger las críticas que la demanda hace en este punto. Expondremos en primer término una síntesis del contenido de estos 39 folios para, posteriormente, indicar una porción de conclusiones que cabe alcanzar por el contraste de su contenido y de la prueba pericial de la parte recurrente y concluiremos la regla esencial que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido sobre esta cuestión.

En el apartado 6.3, “Impacto Presupuestario”, de la MAIN se contienen dos sub-apartados:

- 6.3.3 Resumen del impacto presupuestario en materia de gastos
- 6.3.4 Resumen del impacto presupuestario en materia de ingresos.

El primero de ellos detalla, a lo largo de 11 puntos, los distintos costes que supone la implantación de la ZPE. Se explican los costes de implantación del sistema de control de accesos de “Madrid ZBE, mediante un sistema de control automatizado del tráfico, la circulación y la seguridad vial, orientado fundamentalmente a velar por el cumplimiento de la regulación de “Madrid ZBE”, exponiéndose los trabajos a desarrollar en cuatro fases, cuyo contenido se precisa de forma minuciosísima, explicándose en un cuadro las estimaciones de gastos necesarios para la implantación de sistema de control de “Madrid ZBE”, concepto por concepto y año a año, fijándose un coste de implantación del sistema de control, de accesos a “Madrid ZBE” durante el período 2021-2025 que se estima en 14.391.250,00 euros. Se detallan los costes de implantación del sistema de control de accesos a la ZBEDEP “Distrito Centro”, explicando la incidencia que en este punto tienen los costes que tuvo en su día la implantación del sistema de control de accesos a la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, creada por el artículo 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre

de 2018, e indicando detalladamente qué costes es necesario implementar la señalización de la ZBEDEP “Distrito Centro, detallándose los costes en señalización horizontal y vertical, para un incremento de 184.584,70 euros respecto a lo inicialmente presupuestado para la ZBE “Madrid Central únicamente en el ejercicio 2021, manteniéndose el mismo coste presupuestario que inicialmente se previó para Madrid Central en cuanto a la gestión de control de accesos de la ZBEDEP “Distrito Centro” durante el periodo 2021-2025 por un coste total de 6.048.673,70 euros, en ese período. Se analizan también los costes de implantación del sistema de control de accesos a la ZBEDEP “Plaza Elíptica”, por la instalación de cámaras, detallándose el coste del sistema de gestión año por año en el período 2021-2025, para un coste total de 1.900.000.-euros. Se analiza el coste de las subvenciones para fomentar la mejora de la calidad del aire vinculadas a la reducción de emisiones del parque móvil de la ciudad de Madrid, derivado del Plan Estratégico de Subvenciones (en adelante PES) del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, mediante la financiación de la instalación de infraestructuras de recarga eléctrica para la movilidad, así como subvenciones para la reducción de las emisiones contaminantes del tráfico urbano en la ciudad de Madrid, por valor total de 11.500.000 euros en 2021, 28.000.000 euros en 2022 y 28.000.000 euros en 2023. Se analizan los costes de ampliación del Área de Estacionamiento Regulado del Servicio de Estacionamiento Regulado por 83.950.000 euros. Se examinan los costes de implantación de la tarifa dinámica del SER, del sistema inteligente de carga y descarga, de la implantación de anclajes para el estacionamiento de bicicletas, bicicletas de pedales con pedaleo asistido y vehículos de movilidad personal (VMP) en las reservas para dichos vehículos que se crearán para incrementar la seguridad vial (detallando el coste de suministros y trabajos al efecto). Se analiza en detalle el coste de las mejoras del “Centro Municipal de Acústica” necesarias para la aplicación del nuevo contenido que el proyecto normativo daría al artículo 230 de la OMS, que contempla en su artículo 230 la realización de inspecciones periódicas por parte de todos los vehículos y maquinaria afectos a la gestión directa por la Administración Municipal de servicios públicos, así como los vehículos de titularidad de terceros que estén afectos a la prestación indirecta de servicios municipales y la ejecución de obras municipales, en el Centro Municipal de Acústica (CMA), al objeto de asegurar el cumplimiento de lo establecido en la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica (OPCAT), cuyo desglose pormenorizado se detalla. Se analizan los costes de implantación de los requisitos medioambientales de clasificación, según su potencial contaminante, de los vehículos

adscritos a la gestión directa e indirecta de servicios municipales, así como de los vehículos empleados en la ejecución de prestaciones contratadas por el Ayuntamiento de Madrid. Se adiciona un apartado que estudia los costes de las campañas institucionales de información sobre los contenidos de la ordenanza, detallando las campañas de información previstas y los gastos en cada anualidad.

En el apartado 6.3.4 “Resumen del impacto presupuestario en materia de ingresos”, se hace una proyección de los posibles ingresos derivados de las sanciones por incumplimientos de acceso a “Madrid ZBE”, a la la ZBEDEP “Distrito Centro” y a la ZBEDEP “Plaza Elíptica”, considerando para ello distintas variables de muy diverso orden y su evolución en el tiempo, en cada una de esas zonas, que se exponen e lo largo de los siete folios que en la MAIN se dedican a esta cuestión. También se estudian los posibles ingresos derivados de las sanciones por la realización de las inspecciones acústicas reguladas en la nueva redacción que el proyecto normativo daría al artículo 230 de la OMS y la modificación de los apartados 3.b) y 5.d) del Anexo B de la Ordenanza Fiscal de Tasas por Servicios y Actividades Relacionadas con el Medio Ambiente. Junto a la predicción de los posibles ingresos por sanciones, se añade el estudio de los posibles ingresos de naturaleza fiscal, tanto de los derivados de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas Zonas de la Capital (en adelante OFSER) a resultas de los cambios que el proyecto normativo realizaría al modificar la OMS e ingresos derivados de la ampliación de Área de Estacionamiento Regulado del SER; de la modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por la modificación del artículo 201.3.f) propuesta por el proyecto normativo; y de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Retirada de Vehículos de la vía pública.

Esta apretada síntesis del contenido de la MAIN, en lo referido al impacto presupuestario de la norma, ilustra la conclusión de que la MAIN cumple los objetivos esenciales que se asignan a la misma y, en concreto, en este apartado. De un lado, suministra la información esencial sobre la repercusión que la norma proyectada tiene en el presupuesto municipal; y, de otro, lo hace orientada a demostrar, con la información que suministra, que el impacto de la norma en este ámbito respeta el artículo 135 de la Constitución, que introdujo la obligatoriedad constitucional de la regla fiscal que limita el déficit público de carácter

estructural, y los principios de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas (artículo 3), sostenibilidad financiera (artículo 4) y la regla de gasto, que se derivan de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas.

Frente a este amplio y detallada exposición de la MAIN, las críticas de la demanda se centran en cuestiones absolutamente puntuales que, además, son adecuadamente respondidas en la contestación a la demanda. Así:

- Sobre la alegación de que no se aportan datos sobre los costes de renovación de vehículos municipales, la lectura de la MAIN pone de manifiesto que la misma sí se ocupa de esta cuestión, pero explica que, respecto a los vehículos de las flotas municipales y los vehículos empleados en la ejecución de contratos municipales resulta imposible determinar a fecha corriente el impacto presupuestario sobre el coste que supondría dicha obligación en el periodo 2021-2025, dado que se trataría de contratos futuros cuya necesidad y oportunidad no puede anticiparse. A pesar de ello, se ofrece una valoración teórica sobre dicho impacto, tomando como base el incremento de precio que actualmente tienen los vehículos CERO EMISIONES y ECO respecto de los vehículos con clasificación ambiental “C”, considerando factible estimar que la aplicación del citado precepto pudiera suponer un incremento de entre un 10% y un 20% en lo relativo al coste de adquisición, arrendamiento, o arrendamiento financiero de los vehículos de las flotas municipales, o empleados en la prestación de servicios municipales. En consecuencia, contra lo que sostiene la demanda, la MAIN sí se ocupa de esta cuestión, da una respuesta adecuada a la misma y hasta ofrece una estimación teórica de los costes, que satisface la finalidad de ofrecer información cara a la toma de decisión sobre la aprobación del proyecto.

- También se critica que la MAIN no aporte datos que refuten la caída de ingresos tributarios por recaudación en el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, teniendo en cuenta que el descenso en el número de vehículos con etiqueta A en el Ayuntamiento de Madrid, previsto en la MAIN, presupone que los vehículos viejos son cambiados por otros nuevos y que el parque es el mismo; pero obvia la bonificación del IVTM de la cuota del 75% en vehículos no contaminantes, con lo que el efecto sustitución sería de 4 o 5 vehículos nuevos por uno contaminante para mantener la recaudación. Sin embargo, tampoco podemos acoger

este alegato. Con carácter general, la eventual insuficiencia puntual del informe en un aspecto tan concreto como el que analizamos no podría justificar en este caso la anulación de la Ordenanza, desde el punto de vista de la ponderación de la proporcionalidad de la medida, a no ser que la omisión de la información en la MAIN sea tan relevante que justifique dicha decisión, lo que corresponde acreditar a la parte que alega la insuficiencia. La prueba articulada por la parte recurrente a este efecto se revela insuficiente para obtener ese efecto, valorada en los términos del artículo 348 de la LECiv. La reducción de la recaudación en concepto de IVTM que indica su informe pericial, superior a 44 millones de euros en el período 2021-2025 (página 19 del informe), no puede ser aceptada, porque parte de una hipótesis inverosímil, cual es que la totalidad de los titulares de esos más de 226.000 vehículos que indica el informe los den de baja y no adquieran otros, ya sean nuevos o de segunda mano. Tampoco se hace pronóstico alguno de la incidencia que pueda tener en los ingresos el alta de vehículos que reemplacen a los anteriores, elemento que se antoja igualmente decisivo a la hora de justificar una reducción de ingresos tan significativa que su omisión pueda alcanzar los efectos anulatorios que se pretenden.

Como dijimos en la sentencia de esta misma sección de 21 de noviembre de 2023, recurso nº 341/2021, cuando se trata de analizar, no la inexistencia, sino la insuficiencia de la MAIN en algún aspecto concreto, como es éste del impacto presupuestario de la Ordenanza, se está haciendo un juicio de proporcionalidad del peso que esa eventual, insuficiencia o parquedad del estudio económico pueda tener. Cabría, incluso, plantearse que el impacto fuera de tal entidad, que supusiera consecuencias inasumibles o altamente gravosas, de manera que las mismas deberían haberse evaluado convenientemente. Pero en este último caso, será exigible a quien alega esas consecuencias económicas tan onerosas, que aporte, al menos, un principio de prueba que acredite esas consecuencias exorbitantes, que debieron ser previstas en el estudio previo a la norma, y del que se siga, en un juicio ponderativo razonable, que son de tal entidad, que la omisión o insuficiencia del estudio de su impacto económico vicia de nulidad el procedimiento de elaboración. Esa prueba no se ha producido en este caso por la parte actora, por las razones que acabamos de exponer. Es por todo lo dicho que entendemos que la Memoria de impacto presupuestario supera el “standard” exigible en el control jurisdiccional sobre los fundamentos, en este caso de naturaleza presupuestaria, en que se asienta la disposición reglamentaria impugnada. Un control cuyo alcance se detalla desde la STS, Sala Tercera, que de 27 de noviembre de 2006, rec. 51/2005, en la que se dice

“...no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse”, lo que conduce, junto a todo lo expuesto a lo largo del presente fundamento jurídico, a la desestimación de esta alegación.

SEXTO: Una vez que hemos escindido los ámbitos del informe de impacto presupuestario y del informe de impacto económico; y una vez que hemos analizado el primero, podemos ya pasar a analizar el contenido del segundo, que se contiene en el apartado 6.4 de la MAIN (folios 46.306 a 46.316 del expediente). La estructura de este apartado 6.4 “Impacto Económico” es la siguiente:

- 6.4.1 Relación con la economía general.
- 6.4.2 Impactos económicos directos.
- 6.4.3 Subvenciones
- 6.4.4 Innovación en materia de movilidad
- 6.4.5 Relación entre salud humana y economía
- 6.4.6 Reflexiones sobre impactos indirectos.

Las críticas que dirige la demanda a las previsiones de impacto económico efectuadas por la administración se basan en su insuficiencia en varios aspectos, que recalca el ya citado informe pericial aportado como documento nº 18 con el escrito de formalización del recurso. Esas deficiencias pueden sintetizarse en las siguientes:

- No se han realizado valoraciones de las alegaciones sectoriales (páginas 11 a 13 del informe pericial).
- No se hace constar ningún tipo de estimación sobre impacto en sectores, colectivos, competencia y en la unidad de mercado como dispone la normativa. Se ignoran las alegaciones de las asociaciones sectoriales que han alegado muy relevantes efectos para la economía de su sector, el empleo y el déficit en el servicio que prestan a los ciudadanos que

va a generar esta modificación de la ordenanza en sus sectores y en el ámbito de la competencia (folios 3779-4261 del expediente).

- Imposibilidad de determinar el coste de renovación de la flota expresada en la MAIN.
- Impactos negativos en sectores económicos importantes de la ciudad de Madrid y también, la alteración significativa de la competencia y de la unidad de mercado.
- No hay ningún análisis del coste para los titulares de los vehículos afectados, singularmente los residentes.
- La limitación individual de movilidad afecta especialmente a los colectivos que no tienen capacidad económica para renovar el vehículo, singularmente a los residentes y profesionales, lo cual tampoco ha sido objeto de valoración en el expediente.
- No se determinan las ventajas y las cargas que puedan resultar, tanto de las medidas que se adopten como de las que se dejen de adoptar, en relación con la economía de las sociedades afectadas.

Ya hemos dicho que la posición principal de la administración es la de negar la obligatoriedad de un informe de esta naturaleza en la MAIN. La contestación a la demanda sostiene que el análisis de las consecuencias de la aplicación de la Ordenanza sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, del coste de las cargas administrativas que conlleva la propuesta para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas, o el análisis sobre coste-beneficio resulta exclusivamente exigible para la aprobación de reglamentos estatales y no suponen parámetro de su validez, ni causa de nulidad de la Ordenanza impugnada ni de su acto aprobatorio. La LCREM y la LBRL no exigen el análisis ni la cuantificación de estos impactos, por lo que tienen carácter potestativo, dado que ninguna norma específica o sectorial lo exige. Sin perjuicio de ello, se alega que la MAIN analiza el impacto directo e indirecto en los términos contenidos en el apartado “6.4 Impacto económico” que comprende las páginas 279 a 373 de la MAIN; y analiza en su apartado “6.6 Simplificación de procedimientos” las cargas administrativas creadas y las reducidas (páginas 298 a 300 de la MAIN).

Siguiendo la sistemática con la que nos hemos propuesto analizar las distintas alegaciones impugnatorias de la demanda, aplazaremos el análisis de la obligatoriedad de incorporar al

proceso de elaboración de las Ordenanzas municipales un informe de impacto económico, que es el argumento esencial de oposición de la administración en este punto, para centrarnos ahora en el examen del contenido de la MAIN en relación con el impacto económico de las medidas propuestas por la Ordenanza.

La lectura del apartado 6.4 de la MAIN lleva a concluir la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto económico que se contiene en dicho apartado. El apartado 6.4.1 “Relación con la economía general”, es un recordatorio de que las zonas de bajas emisiones vienen exigidas por la normativa europea y nacional y su importancia para avanzar en los objetivos medioambientales europeos. Explica las acciones del Ayuntamiento para el impulso de las zonas de las zonas de bajas emisiones, el desarrollo de la movilidad eléctrica y el fomento de la intermodalidad del transporte y hace referencia a la importancia que la transformación de la economía europea en una economía “verde, digital y resiliente” tendrá para la economía española en el futuro. En el apartado 6.2 “Impactos económicos directos”, reconoce que proyecto normativo establece condiciones y obligaciones de carácter medioambiental que pueden presentar un impacto económico; pero no contiene ningún análisis, ni siquiera una descripción de esos impactos directos en la economía de los ciudadanos y empresas de Madrid. El apartado 6.4.3 incorpora un recordatorio de los planes de subvenciones municipales, estatales y autonómicas; pero la misma MAIN es la que excluye este tema del impacto económico de la Ordenanza, cuando reconoce que “...no constituyen un gasto derivado de la aprobación de la OMS dado que las subvenciones *“podrían darse, y de hecho así se conceden, sin necesidad de la aprobación de la modificación de la OMS. Por ello la concesión de las subvenciones no se ha incluido en el análisis del impacto presupuestario de esta MAIN”*. Los apartados 6.4.4 Innovación en materia de movilidad, 6.4.5 Relación entre salud humana y economía y 6.4.6 Reflexiones sobre impactos indirectos, incorporan, efectivamente, breves reflexiones sobre conceptos como “innovación de la movilidad segura, sostenible y segura”; referencias a los “estudios multicéntricos” que se están realizando sobre la problemática de la salud ambiental, que permitirán estimar en términos económicos los beneficios en salud que supone la adopción de medidas de mejora de la calidad del aire en grandes ciudades; y prognosis sobre la eventual influencia que las prohibiciones puedan tener en la decisión individual de adelantar la renovación de determinados vehículos y en la promoción del desarrollo económico vinculado a las formas de movilidad más sostenibles.

En definitiva, hay que concluir que, como pone de manifiesto la demanda, no existe ni un estudio ni una ponderación, ni tan siquiera una enumeración o indicación de los concretos efectos y repercusiones económicas de la medida. No se describen sectores de actividad afectados, no se evalúan, ni siquiera aproximadamente, las consecuencias económicas de la aprobación de las medidas, ni se contemplan posibles alternativas a aprobar una normativa de la magnitud de provoca la restricción del acceso y la circulación de vehículos por la ciudad, ni se ponderan escenarios menos restrictivos. Ni tan siquiera se incorporan a este apartado datos como el número aproximado de vehículos que pudieran verse afectados por las restricciones. La MAIN evaluó este dato en otro apartado, concretamente en el 6.7.4 “Impacto sobre la movilidad” (páginas 326 y 327), en el que fijó el número de turismos censados a diciembre de 2019 en el municipio de Madrid con la categoría ambiental “A” según potencial contaminante en nada menos que 315.477 vehículos. Tan elevada cifra, sin embargo, no ha merecido que la propia MAIN haya efectuado en este apartado del “Impacto Económico” ninguna consideración a las consecuencias de la afectación a más de 300.000 vehículos, ni distingue consecuencias para particulares y empresas. Se hacen consideraciones que inciden directamente en la positiva repercusión de las medidas para el medio ambiente y para la salud, lo que no se discute; pero no se analizan las consecuencias económicas de dichas medidas para dichos colectivos, que es el objeto de un informe de impacto económico. La página 327 de la MAIN incorpora unas proyecciones de la posible reducción de este tipo de vehículos entre 2021 y 2025. Es significativo que la reducción a consecuencia de subvenciones, que es el parámetro en que se centra el informe de impacto económico, se cifre en tan solo 25.800 euros a lo largo de esos años, una mínima parte del total de afectados. En definitiva, la MAIN no contiene ningún tipo de valoración o estimación sobre las consecuencias económicas de las prohibiciones de circulación a determinados vehículos en los ciudadanos y en sectores de la actividad económica que se van a ver directamente afectados, debiendo recordarse que algunos de estos sectores hicieron alegaciones en el trámite de audiencia, poniendo de manifiesto las graves repercusiones que para los mismos podía tener el proyecto de Ordenanza, como más tarde tendremos ocasión de recordar.

SÉPTIMO: En relación con el informe de impacto medioambiental, también aquí la posición de la administración arranca de negar la obligatoriedad de un informe de esta

naturaleza en la MAIN, aunque subsidiariamente la contestación a la demanda incorpora una amplia batería de argumentos tendentes a refutar las alegaciones de la parte actora y, singularmente, las conclusiones que alcanzan los informes periciales que sustentan sus alegaciones.

La parte recurrente sostiene la nulidad del mismo al resultar, además de insuficiente, inexacto, con base en los informes periciales elaborados por Don [REDACTED] [REDACTED] (documentos 21 y 22 de la formalización del recurso). Su argumento esencial se resume en que existe clara falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas en relación con la calidad del aire, ya que éstas no pueden justificar restricciones de la importancia de las que son consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de la norma, de acuerdo con los informes y análisis de acreditados profesionales, basados en los datos científicos obtenidos y ofrecidos por la propia administración. Alega que:

-En la contestación y en los informes aportados por el Ayuntamiento de Madrid sólo se detallan los elementos de medición y los datos para citarlos de manera descriptiva pero no realiza ningún análisis de los mismos.

-El Ayuntamiento no hace un análisis de la influencia de los factores climatológicos en la contaminación, ni hace referencia o rebate la relación directa de los fenómenos de inversión térmica y los episodios de alta contaminación, a pesar de que reconoce la importancia e influencia de la meteorología en la calidad del aire y clima de las ciudades.

-No se hace un completo análisis de los factores contaminantes en la ciudad de Madrid. Los datos van referidos a una sola de las estaciones de medición, que extrapola al resto de la ciudad, sin que los mismos puedan ser representativos de la situación habitual. Incluso con estos datos escuetos se constata una tendencia descendente y ya consolidada por debajo de los 40 ($\mu\text{gr}/\text{m}^3$) de NO_2 y por debajo de los 200 ($\mu\text{gr}/\text{m}^3$) de NO_2 con el límite de 18 horas, debiendo ampliarse el análisis y estudio de la estación de Plaza Elíptica y alrededores. El informe pericial de la parte actora dice que los datos de calidad de Madrid han ido mejorando año a año y los umbrales de contaminación desde 2019 solo fueron superados por una estación de medición situada en la Plaza Elíptica, en un número limitado y concreto de días. La ciudad de Madrid destaca a nivel europeo por sus bajos niveles de material particulado fino. Las modificaciones y restricciones que se han impuesto sobre el tráfico rodado, no ha generado ninguna mejora relevante en la calidad del aire. La tendencia a la

baja de los contaminantes se mantiene en un descenso lineal desde un periodo de 10 años, sin embargo, desde la entrada en vigor de las restricciones no se aprecia una modificación superior a la tendencia mencionada.

-Las medidas restrictivas adoptadas fundamentadas en relación con la Plaza Elíptica no tienen en cuenta, por ejemplo, si los medidores están en el lugar adecuado o los motivos que han llevado a esta estación a presentar tales datos.

-Los datos incluidos en la MAIN y que han servido de justificación para las medidas que contiene la ordenanza, no son representativos de la situación habitual de contaminación ni tampoco reflejan o analizan el conjunto de emisores de contaminación que impactan sobre las estaciones de medición. Los días en los que ocurren los fenómenos de alta contaminación, coinciden con fenómenos de inversión por subsidencia.

Con base en todo ello, entiende que las restricciones estipuladas en la Ordenanza son innecesarias, inmotivadas y por tanto desproporcionadas, por cuanto suponen imponer a los ciudadanos unas restricciones que no están justificadas. La normativa comunitaria impone a los Estados miembros adoptar medidas tendentes a mejorar la calidad del aire -entre otras, pueden adoptarse relativas al tráfico rodado, pero ninguna normativa comunitaria impone a los Estados miembros ni a determinados municipios restringir la circulación de determinados vehículos en determinadas zonas. Restringir o prohibir la circulación de determinados vehículos en determinadas zonas de municipios es una medida sustancialmente restrictiva y desproporcionada, alternativa a otras posibles. Es necesario realizar la ponderación de las consecuencias de las medidas que deben sufrir todos los ciudadanos para que éstas sean las menos gravosas cumpliendo con la finalidad de la norma.

Antes de comenzar con el estudio de la MAIN en este punto, en lo tocante al análisis de las cuestiones ambientales debemos comenzar recordando, a modo de proemio o preámbulo, como también lo recuerda la MAIN, que la creación de las zonas de bajas emisiones, en este caso las que la Ordenanza crea, Madrid ZBE y las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica, no es ya una decisión voluntarista de la administración municipal. Responde a una obligación legal de dar cumplimiento a la creación de zonas de bajas emisiones, que a la fecha presente es exigida por el artículo el artículo 14.3.a) de la Ley 7/2001, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética a los municipios de más de 50.000 habitantes.

La citada Ley tiene como objetivo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la reducción de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en los términos establecidos en el Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015 en la 21.^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017 para mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C respecto a los niveles preindustriales e, incluso si es posible, por debajo de 1,5 °C; así como aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia. En consecuencia, esta alegación no puede convertirse en el enjuiciamiento de la pertinencia de crear zonas de bajas emisiones, porque esa creación obedece ya a un imperativo legal. Únicamente cabe aceptar el debate en términos de respeto a los principios de proporcionalidad y racionalidad, es decir, en examinar si la creación de las concretas zonas de bajas emisiones que se contemplan en la Ordenanza impugnada y el alcance que se ha dado a las restricciones que se establecen en las mismas son, como sostiene la demanda, medidas desproporcionadas y si carecen de la debida justificación, de acuerdo con el contenido de los datos e informes incorporados a la MAIN durante el proceso de elaboración de la norma.

Desde esta perspectiva hemos de abordar el examen de la MAIN en el aspecto de su estudio de impacto ambiental, que aparece en el Apartado 6.2, folio 46.339 y siguientes. “Impacto sobre el medio ambiente urbano: calidad del aire”.

La idea de partida del estudio es que, pese a las distintas medidas acciones contempladas en los planes de calidad del aire previos y la introducción de medidas normativas como la regulación de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central” (regulada en artículo 23 y la disposición transitoria tercera de la OMS de 2018), la prohibición de circulación de vehículos “A” a partir del 1 de enero de 2025 (regulada en el artículo 6.2 y disposición transitoria primera de la OMS de 2018) y la regulación de las medidas en episodios de alta contaminación (contemplada en el artículo 35 de la OMS), la ciudad de Madrid sigue superando los valores límite de inmisión de dióxido de nitrógeno (NO₂).

Se detalla el impacto medioambiental en materia de calidad del aire que supondría la creación de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid ZBE”, mediante la estimación máxima y mínima de reducción de dióxido de nitrógeno que se lograría en cada una de las fases conforme al calendario de aplicación transitoria del artículo 21 de la OMS, para garantizar la proporcionalidad de la norma, indicando la reducción de las emisiones de toneladas de dióxido de nitrógeno previstas en cada fase. Se incorpora un estudio del impacto sobre la mejora de la calidad del aire para la ciudad de Madrid derivado del establecimiento de “Madrid Central” en materia de emisiones a la atmósfera, que se llevó a cabo en un estudio de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid del año 2018.

También se analiza el impacto sobre la calidad del aire de la creación de “Plaza Elíptica”, indicando que no hay una modelización de las reducciones concretas de emisiones derivadas de esta medida, pero incluye una estimación de reducción de unos 16000 vehículos, lo que supondría una reducción aproximada del 8,1% del tráfico habitual de la zona, que podría suponer una reducción del 10% de las emisiones tanto de dióxido de nitrógeno como de dióxido de carbono vinculadas al tráfico motorizado.

Igualmente, se examina la ampliación del Área de Estacionamiento Regulado sujeta a SER y de la implantación de la tarifa del SER y se dice que, aunque no se puede evaluar el concreto efecto en la reducción de contaminantes, la primera tendrá previsiblemente un efecto disuasorio sobre el uso del vehículo privado y la segunda evitará que se alcancen niveles de emisiones de dióxido de nitrógeno que obliguen a adoptar medidas más restrictivas.

Se dedica amplio espacio a la valoración de las medidas incluidas en el avance de la “Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360”. Destaca la afirmación de que las medidas del Plan A y la regulación de la OMS aprobada en 2018 resultaron insuficientes para dar cumplimiento a los valores límite de inmisión de dióxido de nitrógeno, como demuestra el incumplimiento en febrero de 2019 de la normativa comunitaria y española en materia de calidad del aire que motivó la denuncia del Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, formulada por la Comisión Europea, motivaron que el Ayuntamiento de Madrid elaborara el “Avance de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360” (en adelante “Madrid 360”), presentada en septiembre de 2019, que incluye medidas sobre el tráfico rodado, indicándose las que requieren regulación mediante la Ordenanza. Se incorporan y valoran dos elementos de análisis: a) El estudio de la

Universidad Politécnica de Madrid (UPM) de 7 de abril de 2020 titulado “Evolución de reducción de emisiones en el contexto de la Estrategia Madrid 360” (en adelante Estudio de la Universidad Politécnica). b) El “Informe de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, de diciembre de 2020, sobre la reducción de emisiones asociada a las medidas de la Estrategia de Madrid 360” (en adelante Informe de la DG de Sostenibilidad y Control Ambiental). Se consignan los resultados obtenidos por el informe de la UPM en cuanto a los efectos en reducción de emisiones, relativos a las medidas proporcionadas a la UPM incluidas en la “Estrategia Madrid 360”.

Por último, se contiene un informe sobre la reducción de contaminación acústica prevista a consecuencia de las medidas incorporadas a la Ordenanza.

De todo lo expuesto se sigue que el apartado 6.2 de la MAIN, al analizar el impacto ambiental del proyecto de Ordenanza, ofrece efectivamente la previsión del impacto que tendrán dichas medidas en orden a la reducción de la contaminación del aire y acústica, pero no da respuesta a las dos cuestiones que, en extracto, reprocha la demanda a este apartado, esto es, que no se ofrecen los datos previos sobre calidad del aire que justifiquen la adopción de dichas medidas; y que no se hace estudio de otros factores que puedan influir en los niveles de contaminación, al margen del tráfico de vehículos a motor. Sin embargo, sería injusto aceptar este reproche a la MAIN considerando exclusivamente el contenido de su apartado 6.2. Lo cierto es que a lo largo de su contenido, sí que se analizan y constatan datos relevantes sobre la situación de la contaminación del aire en Madrid en los años anteriores y sobre la influencia en la misma del tráfico de vehículos, singularmente de los afectados por las medidas prohibitivas y restrictivas adoptadas por la Ordenanza. En concreto, de forma muy sintética, entendemos que debe destacarse:

-La inclusión en la página 19 de la MAIN (folio 46.047) de una Tabla de superación del “valor límite anual” de NO₂, que conforme al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero no puede superar los 40 microgramos/m³, con referencia a cada una de las estaciones de medición de la ciudad de Madrid, consignando las mediciones entre los años 2010 y 2020. Cabe destacar que, de las 24 estaciones, 18 superaban los niveles permitidos en 2010; y sólo 2 en 2019, siendo únicamente la de Plaza Elíptica la que seguía superando ese nivel en 2020, pese a tratarse del año de la pandemia.

-También se incluye en el mismo folio 19 una Tabla de superación del “valor límite horario” de 200 µg/m³ de NO₂, que conforme al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero no debe superarse en más de 18 ocasiones por año, para las mismas estaciones y mismo período 2010-2020. de nuevo es la estación de Plaza Elíptica la única que superaba ese límite hasta 2019 (lo hizo en 47 ocasiones), siendo así que en 2020, año de la pandemia, lo superó en 5 ocasiones.

-Las páginas 22 y 23 de la MAIN incorporan un cuadro de posibles alternativas, valorando la suficiencia o insuficiencia de cada una de ellas y explicando las razones por las que se opta por modificar parcialmente la vigente OMS.

-El apartado 3.3 (folio 14.065) “Aspectos Novedosos” contiene una justificación de las razones para la creación de Madrid Zona de Bajas Emisiones y de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro y Plaza Elíptica, que se concentran en la idea de proteger la salud pública y dar cumplimiento al artículo 14.3.a) de la Ley 7/2001, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. De todos los datos que se aportan no nos interesan, a los efectos de la presente sentencia, los que reflejan los daños a la salud potencialmente derivados de la contaminación atmosférica, ni la incidencia del tráfico en la contaminación, ni los beneficios para la salud humana de reducir los factores contaminantes de riesgo, pues ello no es discutido. Nos interesan los datos que expliquen la situación concreta de la ciudad de Madrid y que justifiquen la adopción de las concretas medidas contenidas en la Ordenanza y no de otras menos restrictivas, pues eso es lo que se denuncia en la demanda y eso es lo que estamos analizando.

A) En cuando a la justificación ambiental de la ZBE, encontramos esos datos en el apartado “Racionalidad de la regulación de la ZBE” (a partir de la página 56, folio 46.083 y ss):

-Las ordenaciones permanentes de tráfico Madrid ZBE se han adoptado conforme a evidencias científicas del incumplimiento de los niveles máximos de inmisión de la población en contaminación atmosférica, especialmente en materia de dióxido de nitrógeno, que la ciudad de Madrid viene incumpliendo desde 2010; y a que, pese a las distintas medidas acciones contempladas en los planes de calidad del aire previos y la introducción de medidas normativas como la regulación de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, la ciudad de Madrid sigue superando los valores límite de inmisión de dióxido de nitrógeno

(NO₂), como demuestran los datos de superaciones de los valores límite de dióxido de nitrógeno medidos por la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

-Los efectos perniciosos en la salud humana de la contaminación ambiental.

-El potencial contaminante de los vehículos con clasificación ambiental “A”, los más antiguos y contaminantes, que se relaciona con los de otros vehículos según la clasificación ambiental de los turismos, en cuanto a las emisiones de NO₂ totales del municipio:

a) clasificación ambiental A: 0,705;

b) clasificación ambiental: 0,453;

c) clasificación ambiental C: 0,098;

d) clasificación ambiental ECO: 0,015;

e) clasificación ambiental CERO: 0,000.

Por tanto un vehículo de clasificación ambiental “A” según su potencial contaminante emite de

media para el municipio de Madrid 1,6 veces más que un vehículo con clasificación ambiental

“B”, 7,2 veces más que un vehículo con clasificación ambiental “C” y 47 veces más que un vehículo con clasificación ambiental “ECO”.

-Las restricciones son necesarias, racionales y proporcionales porque afectan a los vehículos más contaminantes: a los vehículos con clasificación ambiental “A” según su potencial contaminante, que pueden tener más de 20 años, establecen las limitaciones absolutamente imprescindibles para lograr la protección de la salud de las personas y determinan los ámbitos temporales precisos para facilitar la adaptación al cumplimiento de la norma de un régimen transitorio racional y ponderado; la ciudad de Madrid dispone de uno de los mejores sistemas de transporte público del España, de Europa y a nivel mundial. Sin ellas, resulta imposible otorgar a las personas la necesaria protección de su salud y del medio ambiente urbano mediante una mejora sustancial de la calidad del aire.

-En cuanto a su ámbito espacial, se dice que, de las 7 estaciones que superaron en 2018 los valores límite para la media anual de NO₂ (40ug m²), 5 se situaban en el interior de la M-30.

B) En cuanto a la justificación ambiental de la ZBEDEP “Distrito Centro”, se expone a partir de la página 80 de la MAIN. ZBEDEP “Distrito Centro”, que se ha superado el valor límite anual de 40 microgramos por metro cúbico de NO₂ en ocho de los once años comprendidos en el período 2010-2020, ambos incluidos; y se ha incumplido el valor límite anual de inmisión de dióxido de nitrógeno establecido por la normativa comunitaria y estatal básica de calidad del aire durante los años 2010 a 2013 y 2015 a 2018. Antes de la creación de la ZBE “Madrid Central” por la OMS de 5 de octubre de 2018 solo se cumplió la normativa de calidad del aire el año 2014. Desde la implantación efectiva de “Madrid Central” en el año 2019, se viene cumpliendo la normativa. Se justifica la proporcionalidad y racionalidad de la medida, entre otros factores, en un régimen de excepciones a las prohibiciones de acceso, contemplando un régimen singular para determinados vehículos con clasificación ambiental “A” a los que excepcionalmente, de forma permanente o transitoria, admite el acceso y circulación por el ámbito territorial en atención al motivo de acceso (padres que trasladen a menores a centros educativos, motos en determinado horario, vehículos en servicios de guardia, comerciantes, trabajadores en horario nocturno).

C) La creación de la ZBEDEP “Plaza Elíptica” (folios 105 y ss) se justifica en que es una de las zonas con mayores índices de contaminación ambiental de España. Se ha incumplido el valor límite horario de 200 microgramos de dióxido de nitrógeno por metro cúbico más de 18 veces al año, establecido como valor límite de calidad del aire por la normativa comunitaria y estatal básica de calidad del aire todos los años desde 2010 a 2019, incluidos ambos. Se trata de la zona de la ciudad donde se registran los niveles de contaminación más elevados con una media anual en la estación de medida de 53 ug/m³ de NO₂ en 2019 (último año sin pandemia), superando los 40 que establece la Unión Europea como límite. La creación de la ZBEDEP “Plaza Elíptica” afecta a los vehículos con clasificación ambiental “A” que son los que más dióxido de nitrógeno emiten y supone una reducción de tráfico total de dicha ZBEDEP del 18,6%, supone una reducción aproximada de 37.000 vehículos-km diarios, justificándose la proporcionalidad con el establecimiento de un régimen transitorio en la norma.

-Se justifica la prohibición total del estacionamiento de vehículos sin distintivo ambiental en las plazas de las Área de Estacionamiento Regulado (AER) del Servicio de Estacionamiento Regulado a partir del 1 de enero de 2020, en el alto potencial contaminante de estos vehículos, estableciéndose excepciones a dicha prohibición de estacionamiento en plazas SER, con sus respectivos regímenes transitorios.

En resumen, el informe de impacto ambiental, no restringido al Apartado 6.2 de la MAIN, sino ampliado con las consideraciones previas que se hacen a lo largo de todo el cuerpo de la misma, no puede considerarse escaso o insuficiente en cuanto a la amplitud de las motivaciones que expone en este punto. Cosa diferente es que no contemple posibles alternativas a las concretas medidas de prohibición y restricción que el proyecto de Ordenanza proponía, porque entiende a lo largo de todo su contenido que los datos de contaminación ambiental que incorpora y la perentoria exigencia de protección de la salud y el medio ambiente, no permitían otras posibilidades menos restrictivas; y porque entiende que las prohibiciones y restricciones que incorpora, no sólo están justificadas desde el punto de vista de la racionalidad, sino que son proporcionales en sí mismas, en cuanto implican la mínima restricción necesaria para alcanzar los objetivos propuestos; y en atención al régimen transitorio que igualmente se incorpora para su aplicación. Más tarde volveremos a considerar si la falta de estudio y consideración de otras posibles alternativas afecta a la suficiencia de la MAIN en este apartado.

Los informes periciales elaborados por Don [REDACTED], (documentos 21 y 22 de la formalización del recurso), que se aportan por la parte recurrente no pueden alcanzar a desvirtuar al valor de la MAIN por el hecho de que ésta no incorpore la totalidad de factores que se contemplan en los mismos. Podrán producir ese efecto si resaltan la omisión de elementos técnicos que resultara imprescindible considerar en la MAIN y que ésta haya omitido; o bien si acreditan errores o falsedades en los datos que se contienen en la MAIN, pero nada de ello se produce en este supuesto. En relación con lo que se alega en la demanda sobre estas pericias, cabe decir:

-No es cierto que en los informes del Ayuntamiento de Madrid sólo se detallen los elementos de medición y los datos resultantes de manera descriptiva, sin ningún análisis de los mismos. Como hemos sintetizado “supra”, sí se hace un análisis valorativo de esos datos y se hace de forma recurrente a lo largo de la MAIN. Cosa distinta es que esa valoración sea acertada en cuanto a las consecuencias que extrae de las mediciones que refleja; pero tampoco puede entenderse que se haya producido una manifiesta falta de la objetividad debida, o una valoración irracional, cuando se concluye que se ha producido un continuo incumplimiento de los niveles de NO₂, que se reduce significativamente desde 2019, cuando entran en vigor las medidas de “Madrid-Central”; y que Plaza Elíptica siguió superando esos niveles, incluso en 2020, año de la pandemia.

-La no inclusión en el análisis de la influencia de los factores climatológicos en la contaminación no es relevante, porque no puede imponerse una determinada sistemática a los informes técnicos, salvo que omitan factores esenciales; y porque el estudio de la MAIN no considera esenciales estos aspectos, ya que analiza los resultados objetivos en los niveles de contaminación año tras año, que son los que verdaderamente cuentan para la misma, siendo así que la eventual influencia del clima o de fenómenos climatológicos puntuales en la contaminación no empece a que la MAIN considere el resultado final que es producto de cualesquiera factores concurrentes. No puede entenderse que una omisión de esta naturaleza afecte a la motivación de la norma en términos anulatorios como los que se pretenden.

-En todo caso, no mencionar la concurrencia de esos factores climatológicos, o el descenso progresivo de los valores de contaminación, carece de relevancia para justificar “per se” la no adopción de estas o cualesquiera otras medidas restrictivas de la circulación. La sentencia del TJUE de 22-12-2022 recaída en el asunto C-125/2020 recuerda a este respecto (pgfo. 76) que el objetivo a considerar es el resultado final de las mediciones: “...según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un incumplimiento puede seguir siendo sistemático y continuado aun cuando exista una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar”.

-No es cierto que los datos valorados sean solo los referidos a una sola de las estaciones de medición, ni que se extrapolen sin más al resto de la ciudad. Ya hemos visto que se ofrecen los datos de todas las estaciones de medición durante los años de 2010 a 2020 y que se valoran singularmente para las ZBEDPE y en conjunto para lo que atañe a la ZBE. También

se valora la tendencia descendente, pero simplemente no se juzga suficiente para obtener los resultados perseguidos y exigidos por la normativa europea y estatal. La valoración de si debe o no entenderse así escapa al enjuiciamiento jurídico de la cuestión, que ha de limitarse a constatar, como sucede en este caso, que se ofrecen los datos necesarios para tomar la decisión, que los mismos se valoran y que esa valoración no es arbitraria o irracional, al punto de afectar a la correcta motivación de la decisión final.

OCTAVO: Llega el momento de extraer las oportunas conclusiones jurídicas de cuanto hemos expuesto en los fundamentos jurídicos sexto, séptimo y octavo de esta sentencia; de juzgar si los informes de impacto presupuestario, económico y ambiental de la MAIN son o no son suficientes para sustentar la decisión recurrida; y de analizar la cuestión que plantea la administración cuando sostiene que, en todo caso, no existe obligación normativa alguna de incorporar los dos últimos informes (económico y ambiental) a la MAIN de los proyectos de Ordenanzas municipales, como sí sucede con los proyectos de reglamentos estatales.

De los razonado en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende:

- A) La existencia, corrección y suficiencia de la MAIN en cuanto al análisis de impacto presupuestario.
- B) La existencia de la MAIN en cuanto al estudio impacto medioambiental que incorpora; y que el mismo es amplio y motivado, incorporando datos y valoraciones con las que se justifican las medidas que se proponen, pero no contempla ni valora ninguna otra medida alternativa y menos restrictiva de derechos, por considerar que la propuesta es la única que garantiza el cumplimiento de los objetivos exigidos.
- C) La existencia, pero con una manifiesta insuficiencia, del contenido del análisis de impacto económico.

Sentado que la MAIN es manifiestamente insuficiente en el análisis del impacto económico de Ordenanza y de las medidas que contiene, nos resta analizar el esencial alegato de

oposición que articula la administración en su contestación a la demanda. Como ya hemos dicho anteriormente, la administración del Ayuntamiento de Madrid sostiene que la incorporación de informes de impacto económico o medioambiental al procedimiento de elaboración de las Ordenanzas municipales es opcional y puramente facultativo, pero no obligatorio. La respuesta que daremos en esta sentencia a este alegato de oposición será desfavorable a la posición de la administración, por las siguientes razones que pasamos a exponer a continuación.

La administración alude a la doctrina que dimana de las distintas sentencias en las que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión. Sin embargo, contra lo que se alega por la administración, cabe decir que el Tribunal Supremo no se ha pronunciado avalando su tesis. La STS, Sala Tercera, nº 4853/2023 de 2/11/2023 (rec. 4910/2022), en su f.j. sexto, no resuelve esta cuestión, ni declara que la tramitación de una ordenanza municipal no exija la elaboración de un informe que analice el impacto económico de la norma a aprobar sobre las economías privadas, ni los efectos sobre la competencia y el mercado. Dicho fundamento jurídico se limita a recordar que la previa sentencia 108/2023, de 31 de enero, dictada en el recurso de casación 4791/2021, declaró, específicamente para la aprobación de los instrumentos del planeamiento municipales, con naturaleza de disposición reglamentaria, que tienen regulación propia, que no regían las exigencias de procedimiento generales de dichas disposiciones; pero no extendió esta conclusión a la Ordenanza que analizaba, por cuanto el debate sobre esta cuestión no se suscitó en la instancia; y a recordar que el debate en la instancia no se suscitó en relación con la preceptividad de la inclusión de tales informes en la MAIN, sino sobre la exigencia de una adecuada motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria que evite el vicio de arbitrariedad.

Esta última consideración es la que da pie al criterio que vamos a expresar. Efectivamente, como recuerda la citada sentencia del Alto Tribunal, el debate no debe situarse en el estricto aspecto de la exigencia normativa de dichos informes, en el caso de las Ordenanza municipales. La cuestión jurídica se ha de examinar, con un alcance más amplio, en el terreno de la exigencia de una adecuada motivación que justifique el ejercicio de la potestad reglamentaria. La demanda actora plantea el tema en ambas vertientes: la infracción formal del procedimiento de elaboración, al entender preceptiva la inclusión de los informes de

impacto exigidos por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo; y por la normativa interna del Ayuntamiento de Madrid; pero también lo plantea en el aspecto material, como cuando alega que “...no resulta ajustado a derecho la tramitación de un expediente que hurta información a los madrileños al someterse al proceso de alegaciones, y a sus representantes en la fase de enmiendas al no proporcionar una información sin la cual, y de conformidad a la doctrina jurisprudencial vicia de nulidad todo el procedimiento”; y cuando invoca el criterio contenido, entre otras, en la STSJ Cataluña, Sala de lo C-A, sección 5ª, nº 772/2022, de 21 de marzo de 2022, recurso nº 62/2020: “La existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria no impide el control judicial efectivo sobre los fundamentos en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente, los cuales deben exteriorizarse en el procedimiento de elaboración. No se trata de un control meramente formal, sino que debe constatar que el cumplimiento de los trámites ha sido real, efectivo y no meramente aparente, de forma que no se trata en modo alguno de que el juez sustituya la ponderación administrativa, sino que garantice que la misma se ha producido efectivamente”.

NOVENO: Comenzando con la vertiente formal de la alegación actora, esto es, en relación con la regularidad del procedimiento de aprobación de la Ordenanza, cabe decir que, sobre este tema de la normativa aplicable al procedimiento de elaboración de Ordenanzas municipales, esta Sala y sección se ha pronunciado en supuestos anteriores, estableciendo un criterio aplicable al caso de autos que coincide con el de la administración. Lo ha hecho en sentencias como la nº 445/2020, de 27 de julio de 2020, recurso nº 988/2018, en la que, en relación con la aplicabilidad de las previsiones de la Ley 5/1997 y del RD 931/2017 al procedimiento de aprobación de ordenanzas locales, dijimos:

“Supuesto lo anterior lo cierto es que la normativa aludida no se refiere, en absoluto, a normas y disposiciones generales de ámbito autonómico y/o local sino al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Si la propia denominación de la Ley 50/1997 y del Capítulo en que se inserta la regulación de esta materia son suficientemente indicativos de lo que acaba de expresarse tampoco ofrece duda la inaplicabilidad de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, a los Reglamentos y Ordenanzas locales, al tratarse de una disposición reglamentaria de desarrollo del mencionado Cuerpo legal, tal y

por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para el procedimiento de elaboración de sus propias Ordenanzas, ello no supone que, para el caso concreto del Ayuntamiento de Madrid, no exista obligación de incluir en la MAIN informes de impacto presupuestario, económico y medioambiental. Para el caso de los informes de impacto presupuestario, porque es obligado con base en el artículo 129.7 de la LPAC y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y para el caso de los de impacto económico y medioambiental, porque hemos entendido obliga a ello la propia normativa interna del Ayuntamiento de Madrid, como sostiene la parte recurrente. En efecto, en la sentencia de 21 de noviembre de 2023 y en la posterior de 11 de abril de 2024, hemos declarado esa obligación deriva del Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa (BOAM 8147/2018, de 5 de mayo), posteriormente modificado parcialmente en sus Anexos I y II por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las Directrices sobre Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. La administración niega que ese Acuerdo tenga carácter normativo y que vaya más allá de suponer la aprobación de una simple guía o de directrices orientativas de la elaboración de las MAIN. Sin embargo, tal como hemos destacado en las sentencias citadas, en el Preámbulo de dicho Acuerdo, adoptado por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 2.1, 2.3 y 48 de la Ley de Capitalidad 22/2006 (LCREM), el Ayuntamiento de Madrid expone un “iter” normativo, europeo y nacional, que tiende a implantar políticas de mejora regulatoria en todas las Administraciones Públicas, sobre la base de los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), otorgando a su vez un papel relevante a los instrumentos de análisis previo de las iniciativas normativas. Tras la expresa cita de las normas que, en el ámbito estatal, se enmarcan en ese propósito, se manifiesta la expresa voluntad del Ayuntamiento de Madrid de “...incorporar una concepción holística de este análisis regulatorio, de manera que la evaluación de las normas vaya más allá de la evaluación del impacto económico, realizando una evaluación global de los impactos que las normas generan en la sociedad. Para ello, se incorpora a través de este acuerdo al proceso normativo del Ayuntamiento de Madrid la

obligación de realizar un análisis previo y riguroso de las normas que se pretenden aprobar, considerando necesario que los proyectos normativos municipales de ordenanzas, reglamentos y estatutos de organismos públicos, cuenten con una memoria de análisis de impacto normativo, que profundice en la aplicación de los principios de buena regulación". En consecuencia, se habla expresamente de incorporación al "proceso normativo" y de su carácter "obligatorio". Expone cómo, dado que la Ley de Capitalidad 22/2006 no contempla tales trámites, el Acuerdo pretende aprobar unas directrices sobre la memoria de análisis del impacto normativo a incorporar a los proyectos normativos que se elevan a la Junta de Gobierno, con carácter previo a dicha elevación. Por todo ello, citando expresamente la competencia que a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid otorga el artículo 17.1 b) LCREM para la adopción de directrices vinculantes para todos los órganos ejecutivos y organismos del Ayuntamiento de Madrid, procede a aprobar las directrices sobre la memoria de análisis de impacto normativo y la evaluación normativa, que se adjuntan como anexo I; y a aprobar el modelo para realizar el resumen ejecutivo de la memoria de análisis de impacto normativo, que se adjunta como anexo II del Acuerdo, así como a ordenar que el plazo de seis meses se apruebe una guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, que efectivamente se aprobó a través de posterior Acuerdo de 9 de diciembre de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. El apartado 7.1.1 del Anexo I (objeto) indica que *"Las presentes directrices tienen por objeto establecer criterios homogéneos para la realización de la memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, la memoria) de los proyectos de disposiciones reglamentarias municipales, e incorporarla como documento preceptivo en el proceso normativo del Ayuntamiento de Madrid"*.

Hemos destacado también diversos puntos del articulado del Anexo I del Acuerdo plenario, tales como los siguientes:

-El apartado 2.1 (ámbito de aplicación): *"La memoria será exigible para la elevación a la Junta de Gobierno de propuestas normativas de reglamentos (incluidos los orgánicos), de ordenanzas y de estatutos de organismos públicos, así como sus modificaciones, cuando la iniciativa normativa se vaya a ejercer por la Junta de Gobierno", a excepción (apartado 2.2.) de propuestas normativas relativas a los presupuestos generales, las ordenanzas fiscales y los planes urbanísticos. El apartado 3 contempla los casos tasados en que cabe excepcionar la "preceptiva memoria"*.

-El apartado 3.1, relativo a su proceso de elaboración y presentación, establece en términos imperativos que *“La memoria justifica la oportunidad de la norma y describe su tramitación, debiendo iniciarse su elaboración de forma simultánea al proceso de redacción de la propuesta normativa por el órgano directivo promotor de la misma”*; y el apartado 3.3 dice: *“...la memoria es un documento vinculado a la propuesta normativa, ...”*.

Con base en tan apodícticas declaraciones de la propia administración del Ayuntamiento de Madrid, hemos concluido que el mismo Ayuntamiento de Madrid ha decidido dotarse de un instrumento normativo a través del cual establece la necesidad de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), como trámite preceptivo para la aprobación de sus propios proyectos de ordenanzas, con base en la competencia que le atribuye el artículo 2.3 de la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid 22/2006, resultando que el apartado 5.9 del Anexo I del Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, “Otros Impactos”, contiene la exigencia de un informe de impacto económico. El mismo Preámbulo del Acuerdo se remite a la obligación que el artículo 130 de la Ley 39/2015 impone a las AAPP de *“...revisar periódicamente su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación”*. Es difícil admitir el alegato de la contestación a la demanda según el cual el contenido de dicho Acuerdo no le es obligatorio jurídicamente, tras la lectura de una declaración tan suficientemente expresiva de la voluntad de la propia administración del Ayuntamiento de Madrid de incorporar el contenido de dicho Acuerdo a su acervo normativo, como expresión de la explícita asunción que en el mismo se hace del principio de buena administración, al que ahora dice no sentirse vinculado.

DÉCIMO: Pero, como ya apuntábamos “supra”, la cuestión que aquí se plantea tiene mayor alcance que el formal de la preceptividad normativa de esos informes. Lo que aquí se dilucida es una cuestión que ha sido subrayada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia nº 4853/2023 de 2/11/2023 (rec. 4910/2022), que confirma la STJ Cataluña, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta), por la que se estima el procedimiento ordinario 62/2020, que anuló a Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona,

relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Pleno municipal el 20 de diciembre de 2019. Se plantea si se han respetado las exigencias que para el ejercicio de la potestad reglamentaria ha establecido la jurisprudencia, si existe una motivación adecuada y si se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, de tal manera que la intervención pública mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria ha dado lugar en este caso a la aprobación de una norma reglamentaria de forma no motivada, insuficientemente justificada, inadecuada, o excesiva en relación con los fines perseguidos. La demanda afirma que la insuficiencia de los informes citados determina que no se haya podido valorar adecuadamente, a los efectos de la adopción de las concretas medidas adoptadas en la Ordenanza, porque no se han recabado por la Administración todos los informes necesarios para ponderar y justificar las restricciones que se imponen y poder realizar " *una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes propio de la proporcionalidad y si, finalmente, se ha barajado la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente o de que las mismas puedan producir un efecto discriminatorio*". La propia administración ha incorporado informes de impacto económico y ambiental a la MAIN, en justificación de la necesidad y proporcionalidad de las medidas que incorpora la Ordenanza, lo que es la mejor prueba de que se han juzgado relevantes tales aspectos a la hora de motivar la decisión. Lo que se cuestiona esencialmente es si tales informes sirven como justificación suficiente para amparar la adopción de medidas de prohibición y restricción de la movilidad como las que incorpora la Ordenanza. En definitiva, el debate se suscita en el terreno del principio de buena administración y en el del correcto ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en dicho ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre los que no cabe despreciar, en esta materia, a los que se indican en la demanda.

En su antes citada STS nº 4853/2023 de 2/11/2023 (rec. 4910/2022), la Sala Tercera del Alto Tribunal apreció vulneración del artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en relación con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En concreto, las Administraciones recurrentes

estimaban que el TSJC consideró erróneamente, como uno de los fundamentos para declarar la nulidad, no haberse elaborado un informe económico de impacto económico, presupuestario y social. También en aquel caso, entendían y alegaban que esta exigencia formal no resulta necesaria de acuerdo con los preceptos de aplicación, porque en la tramitación de una ordenanza municipal no se exige por los mismos la elaboración de dicho informe. El TS empieza por recordar que el TSJC considera que no hay vicio alguno en cuanto a los trámites necesarios y substanciales para la aprobación de la Ordenanza de 2019, y añade que “...*el debate se suscita, no en sede de procedimiento, sino en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en su ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre lo que no cabe desprestigiar a los que se refiere, en esta materia, la sentencia que se revisa, debiendo rechazarse el motivo examinado*”. En resumidas cuentas, el TS coincide con el TSJC en que es fundamental el respeto a los principios de proporcionalidad y buena administración a la hora de establecer medidas restrictivas de derechos del administrado, lo que en el supuesto que examinaba no se cumplió, al no haber contado con información y documentación cruciales para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Ayuntamiento de Barcelona. Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (“TJUE”) y del propio TS, indicó que las limitaciones y requisitos para la salvaguarda de razones de interés general (como la mejora de la calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica, en el caso de las ZBE) deben ser proporcionados y lo menos restrictivos y distorsionadores de la actividad económica, y que las medidas adoptadas deben ser adecuadas para conseguir el objetivo, pero que no vayan “más allá de lo necesario para alcanzarlo”.

Estamos, pues, en un escenario similar. La demanda alega, con carácter general, que la aprobación de la Ordenanza debe anularse por cuanto en su elaboración se han infringido el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo; y el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, posteriormente modificado parcialmente en sus Anexos I y II por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad

de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las Directrices sobre Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Pero también plantea las consecuencias sustantivas de la insuficiencia de los informes de impacto ambiental y económico a la hora de adoptar la decisión, que por ello reputa carente de la necesaria motivación que justifique su necesidad, racionalidad y proporcionalidad, al no haberse suministrado los elementos necesarios para valorarla.

Ya hemos apuntado que el informe de impacto ambiental no valora otras alternativas y que de la patente insuficiencia del informe de impacto económico no queda duda alguna, a criterio de esta Sala.

El informe de impacto ambiental es amplio y motivado, pero no se baraja, ni se evalúa, ninguna medida alternativa o menos restrictiva, ni otro ámbito espacial de la ZBE que no sea el que se delimita. Recuérdese que Madrid Zona de Bajas Emisiones (ZBE) abarca la totalidad de las vías sujetas a la OMS dentro del término municipal de Madrid, por la que se prohíbe la circulación de los vehículos con clasificación ambiental A. La extensión de la zona de intervención es un elemento esencial para dirimir si las medidas restrictivas son proporcionadas. Sin embargo, no se han considerado otras posibilidades alternativas, incluso para explicar las causas de que deban rechazarse, tales como subsectores, zonas o anillos, vías principales; ni se distinguen fechas u horarios. No se consideran, en suma, otras posibilidades que sí contemplan textos como la Ley 34/2007, de Calidad del Aire; o el Texto Refundido de la Ley de Tráfico aprobado por RDLeg 6/2015, cuando habilita a adoptar restricciones por motivos medioambientales consistentes en *"ordenar por la autoridad competente otro sentido de circulación, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcenes o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto"*. Con mayor motivo es exigible la valoración, al menos, de tales alternativas menos restrictivas cuando los datos de contaminación consignados en la MAIN reflejan que se ha producido una continua reducción de emisiones del tráfico viario en el período 2010 a 2020, al punto de que los niveles de NO₂, que en 2010 se superaban en 18 de las 24 estaciones, sólo se superaban por 2 de ellas

en 2019 (descartando incluso los más favorables datos de 2020, por corresponder al año de la pandemia). Hasta en 8 de las 22 estaciones de medición no se habían vuelto a superar los índices máximos anuales de NO₂ desde 2010 o 2011; y en 10 de ellas tampoco se habían rebasado esos límites en el número de veces exigido en la norma desde esos mismos años, muy anteriores a la entrada en vigor de “Madrid Central”. A pesar de estos datos, no se barajan otras alternativas espaciales de la ZBE, ni alternativas a la restricción total que se propone para los vehículos afectados.

Si cupiera alguna duda respecto de la suficiencia del informe de impacto ambiental, con toda nitidez se puede apreciar en la MAIN la patente insuficiencia del informe de impacto económico. La intensidad de las medidas limitativas adoptadas por la Ordenanza exigía la toma en consideración de sus consecuencias económicas en el procedimiento de elaboración de la misma, así como una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes y de la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o que pudieran producir un efecto discriminatorio para los colectivos más vulnerables económicamente. Todo ello por tener una incontestable afectación a la proporcionalidad de las medidas. Sin embargo, nada de ello se lleva al informe de impacto económico. Las medidas restrictivas de circulación en la ZBE y en las dos ZBEDPE que se crean y regulan afectan a un elevadísimo número de vehículos y, por tanto, de ciudadanos y empresas, que ni siquiera se consigna, ni por aproximación, en este apartado y que, por consecuencia, no se valora. Tales medidas conllevan la necesidad de renovación del parque de vehículos afectados, pues (como la propia MAIN consigna) afectan a los vehículos de más antigüedad y por ello, presumiblemente, a las personas de menor capacidad económica, que se ven impedidos o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales. La ponderación de los costes de adquisición de un vehículo nuevo tampoco se contempla, ni el mayor coste de vehículos que dispongan de etiquetas ambientales. La Ordenanza incidirá especialmente en los titulares con menor capacidad económica para renovar su vehículo, pero no se hace la menor valoración de este factor, más allá de incluirse una relación de enlaces a páginas *web* de subvenciones. Un factor, por cierto, tan relevante, que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, cuyo artículo 14.3 establece la obligatoriedad de establecer zonas de bajas emisiones en todos los municipios de más de 50.000 habitantes, a la vez consagra normativamente en sus artículos 27 y 28 lo que podríamos denominar “principio de transición justa”, contemplando

la necesidad de establecer planes genéricos y medidas concretas que consideren las situaciones de vulnerabilidad de determinadas áreas geográficas o colectivos a los que deben ofrecerse medidas de apoyo en el proceso de transición. Nada de ello aparece en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza, como factor a considerar a la hora de aprobar las medidas que integra, más allá de la remisión al sistema de subvenciones.

La afectación a los titulares de vehículos más vulnerables no se refiere únicamente, como es obvio, a las personas físicas. Las restricciones afectan a miles de vehículos profesionales, e inciden directísimamente en las condiciones de competencia y mercado en las que actúan, puesto que dichas medidas pueden determinar necesariamente la renovación del vehículo o vehículos de la empresa para seguir desempeñando la actividad, lo cual, lógicamente, supone un gasto empresarial que puede afectar al precio del servicio y, por ende, en la competitividad. De singular importancia hubiera sido considerar la situación de los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes. Nada de ello encuentra reflejo en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, pese a que en el expediente aparecen alegaciones formuladas por diversas asociaciones empresariales, que ponen de manifiesto varios de estos problemas (“ad exemplum” de transportes de mercancías, folio 4.720; de empresas de la distribución de Madrid, folio 4.934; de empresarios de alimentación y distribución, folio 5.599; de empresarios de logística y transporte de España, folio 5.545; de transporte en autobús, folio 5.566, entre otras; e, incluso, de ciudadanos particulares (vid. folios 4.847, ó 5.031).

La omisión de cualquier constatación, análisis o valoración de tales elementos de juicio es relevante, tanto para el caso concreto de autos, como a la hora de establecer un criterio general en sede judicial sobre este tema.

En lo que atañe al supuesto concreto que nos ocupa, la relevancia que tiene todo ello para el caso que analizamos puede explicarse con un ejemplo muy simple. Es posible imaginar que la Ordenanza pudiera haber decidido, desde no adoptar ninguna medida de restricción de la circulación, por no entenderlo necesario; hasta haber incorporado una prohibición total, inmediata, e incondicional de circular a todos los vehículos de combustión a motor,

cualquiera que fuese su clase. La adopción de unas u otras medidas, que pueden abarcar desde uno a otro extremo que hemos ejemplificado, pasando por muy diversas soluciones intermedias, dependerá de las circunstancias y factores que justifiquen su adopción. La omisión de cualquier información sobre aspectos tan relevantes como los que hemos puestos de manifiesto, o la falta de valoración de alternativas menos restrictivas, afectan, no solo a la decisión final de aprobación de la Ordenanza en cuanto a las propias medidas contenidas en su articulado, sino también a aspectos tan trascendentes como el régimen de transitoriedad de la Ordenanza, o el régimen de excepciones a sus reglas, ya que podía haberse considerado la aplicación de distintas restricciones u otros plazos de aplicación, ya con carácter general, ya a colectivos más vulnerables.

Y en lo que toca a la proyección que, con carácter general, haya de darse a tal omisión de motivación, no parece aceptable, en términos jurídicos, que el criterio judicial que se establezca sea el de considerar irrelevante la falta de consideración en el proceso de elaboración de las ordenanzas municipales de factores relevantes para su aprobación. No parece que ello pueda aceptarse en sede de los principios de buena regulación, de proporcionalidad y de exigencia de la debida motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la línea en la que se ha pronunciado ya el Tribunal Supremo, como más tarde referiremos. No se discute la potestad de la administración para la adopción de cualesquiera medidas que entienda necesarias para subvenir el fin que pretende, la protección de la salud humana y del medio ambiente que, como bien dice la MAIN, viene impuesto por la normativa europea y nacional. Tampoco se pone en cuestión la influencia que en el ejercicio de dicha potestad haya de tener el criterio del TJUE expresado en su sentencia de 22-12-2022, Asunto C-125/2020 sobre la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica necesarias para garantizar que el período de superación de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, sea lo más breve posible. Nada de ello se pone en tela de juicio en esta sentencia. Sin embargo, ya hemos explicado que esas medidas pueden ser de muy diverso tipo y extenderse en un amplísimo abanico, desde las más a las menos restrictivas o prohibitivas. El control de la conformidad a derecho de la medida, para los tribunales de justicia, no podrá extenderse a factores de oportunidad, que quedan al margen

de la tarea judicial; pero sí está indiscutiblemente unido, como recuerda el Tribunal Supremo, al control de la adecuada motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria que evite el vicio de arbitrariedad. Sólo de esta manera puede controlarse que la decisión adoptada en el ejercicio de dicha potestad y el sacrificio que conlleve para derechos e intereses particulares sean irracionales, arbitrarios, o desproporcionados. En esta línea se sitúa el análisis que hemos efectuado de los informes de impacto ambiental y económico que hemos efectuado en los anteriores fundamentos de derecho.

La MAIN y la contestación a la demanda justifican el contenido de la norma en la (entonces) existencia de un procedimiento ante el TJUE, a instancia de la Comisión Europea, en el asunto C-125/20, debido a la mala calidad del aire en Madrid. Ese procedimiento ha terminado en la ya citada STJUE 22-12-2022, Asunto C-125/2020, en la que efectivamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con su anexo XI, al no haber velado por que no se superase de forma sistemática y continuada, desde 2010 hasta 2018, los valores límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂), y el valor límite horario fijado para el NO₂, en determinadas zonas de Madrid y Barcelona, en el plazo más breve posible. Sin embargo, este argumento no excluye el control de la necesidad, racionalidad y proporcionalidad de las medidas limitativas propuestas. Como ya hemos dicho, en ningún momento se está cuestionando la necesidad de intervención municipal para mejorar la calidad del aire, sino la adecuada justificación de la proporcionalidad de las medidas limitativas adoptadas en este caso. La sentencia del TJUE ampara la reacción municipal eficaz y urgente, pero no necesariamente determina la validez del elenco de medidas de la Ordenanza, si las mismas no consideran otros bienes jurídicos afectados. Porque es la propia sentencia del TJUE de 22 de diciembre de 2022, la que en sus párrafos 154 y 155 reconoce la necesidad de que las medidas de protección del medio ambiente ponderen todos los derechos e intereses en juego: “...el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre la superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire. (...) Dichos planes tan solo pueden ser adoptados

sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego...”. Como ya ha recordado el propio Tribunal Supremo, no es posible aceptar que la invocación de los derechos a la salud y a un medio ambiente adecuado elimine por sí sola las exigencias derivadas de la protección de otros derechos, del principio de proporcionalidad y del adecuado ejercicio de la potestad reglamentaria a través de la oportuna motivación. Ningún derecho tiene carácter absoluto. El mismo TJUE ha recordado en diversas sentencias que “...corresponde a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con dicha disposición (la del derecho de la UE), sino también procurar que la interpretación de esta que tomen como base no entre en conflicto con dichos derechos fundamentales o con los demás principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de proporcionalidad” (sentencia del TJUE, de 29 de enero de 2008, C-275/06, apartado 68). Y, en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad en materia ambiental, ha declarado que “... ha de verificarse si una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal cumple las exigencias del principio de proporcionalidad, es decir, si es adecuada para lograr los objetivos legítimos que persigue y necesaria a estos efectos (sentencia de 4 de octubre de 2018, asunto C-242/17, apartado 68; y de 29 de julio de 2024, asunto C-624/2022).

DECIMOPRIMERO: Como hemos venido repitiendo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha marcado una línea doctrinal en relación con el control judicial del procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales, que hemos tratado de plasmar en los anteriores fundamentos jurídicos. Lo ha hecho además en relación con el control de las ordenanzas locales reguladoras de la movilidad, que han regulado el establecimiento de ZBE, como en el caso de autos. Lo ha hecho en la sentencia de su sección 5ª, nº 4853/2023, de 2 de noviembre de 2023, recurso de casación nº 4910/2022, luego seguida por otras entre las que citaremos las nº 1372/2023, de 2 de noviembre de 2023, recurso de casación nº 4910/2022; nº 146/2024, de 30 de enero de 2024, recurso de casación nº 4737/2022, nº 183/2024, de 2 de febrero de 2024, recurso de casación nº 4961/2022; o la nº 330/2024, de 28 de febrero de 2024, recurso de casación nº 5281/2022.

Era recurrida en casación la STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5ª, nº 972/022, de 21 de marzo, que anuló la Ordenanza de restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona, al entender que la intensidad y alcance general de las restricciones exigía que se cumplieran los requisitos de motivación establecidos con carácter general en el art. 4.1 de la LRJSP 40/2015 y en el art. 5.2 de la LGUM para valorar el impacto de las medidas en el mercado y la competencia, tanto en el ámbito del transporte, como en el de los negocios relacionados con la automoción de la ZBE. En el auto de admisión dictada en todas ellas, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en determinar si resulta posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia.

Pues bien, las citadas sentencias del Alto Tribunal y, en particular, la primera de las citadas, reproducida por las posteriores, hacía las siguientes consideraciones de aplicación al caso de autos que se contienen en su fundamentación jurídica y que transcribimos parcialmente en la parte en la que hace las declaraciones en las cuales se apoya el criterio expresado en los anteriores razonamientos para el caso de autos.

-Sobre la incidencia en el asunto del procedimiento abierto en el TJUE a instancias de denuncia de la Comisión Europea contra el Reino de España y la sentencia de 22--12-2022 recaída en el mismo:

“...sorprende que sean las Administraciones, que debieran darse por aludidas por las declaraciones de incumplimientos que se hacen en la sentencia, las que pongan tanto énfasis en los fundamentos de la mencionada sentencia del Tribunal europeo que condena al Reino de España por los importantes incumplimientos de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa; (...) no desconoce la Sala sentenciadora el déficit que en España existe de medidas que limiten las emisiones de gases contaminantes, conforme a dicha Directiva, claramente se expone en sus razonamientos. Lo que se reprocha en la sentencia a la Ordenanza impugnada es la falta de justificación por deficiente motivación de

esas decisiones o, si se quiere, que las limitaciones impuestas sean razonables a la vista de la información de que se ha servido la Administración, y esas conclusiones, lejos de ser contradictorias con los razonamientos de la sentencia del TJUE, aparecen ratificadas en ella”. (...) En resumen y en contra de lo que se sostiene en el recurso, la sentencia recurrida no cuestiona, y lo deja claro en sus razonamientos, que no deban adoptarse medidas para mejorar la calidad del aire en la ciudad de Barcelona, lo que reprocha a la elaboración de la norma es que tales medidas no se hayan adoptado con una información real y una afectación territorial coherente con dicha contaminación. No hay contradicción entre lo declarado por el Tribunal nacional y el europeo en la sentencia de referencia”.

-Sobre la protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos sobre las actividades privadas y su eventual incidencia en el control de la potestad reglamentaria:

“En realidad lo que realmente se viene a cuestionar en este motivo que nos ocupa es (...) la intervención pública mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria está sujeta a los principios generales del derecho como técnica de control, entre ellos, el principio de proporcionalidad, dado el sometimiento pleno de la actuación administrativa a la ley y al Derecho (art. 103.1 de la Constitución). Este control de la potestad reglamentaria al amparo del principio de proporcionalidad pretende evitar que el resultado del ejercicio de esta potestad sea la aprobación de una norma reglamentaria inadecuada, excesiva o incongruente con los fines perseguidos. Sin embargo, la extensión de este control, según se verá, debe matizarse cuando el contenido de la norma incide en una materia como el medio ambiente, en la que los poderes públicos deben actuar de manera preventiva, permanente y proactiva para proteger bienes superiores, como son la salud, la integridad física y la vida de las personas.(...)

De los términos en que se formula el motivo lo que se sostiene es que el control de los Tribunales requiere matizaciones cuando se trata de la actividad reglamentaria en una materia como la protección del medio ambiente, que se considera como preventiva, permanente y proactiva para proteger bienes superiores, en concreto y en última instancia, la integridad física y la vida de las personas; consideraciones que han pasado al auto de admisión. (...) no se acierta bien a comprender ante tan oportunos, exhaustivos y coherentes argumentos que se traiga al debate una cuestión tan específica como la de pretender que en

la revisión jurisdiccional de normas reglamentarias con las características apuntadas no pueden someterse a ese nivel de control, que es el que corresponde a toda revisión jurisdiccional de normas reglamentarias, que carece de toda lógica y, desde luego, sin respaldo alguno ni legal ni jurisprudencial (...) La Sala ni concluye en cuál sea ese impacto ni, menos aún y en consecuencia, declara que deban primar esos derechos de movilidad y mercado, sino pura y simplemente que no se ha podido valorar adecuadamente, a los efectos de la adopción de las concretas medidas adoptadas en la Ordenanza, dicha incidencia, porque no se ha recabado por la Administración informes concluyentes a la hora de establecer las restricciones que se imponen y poder realizar --no se hace por la Sala-- " una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes propio de la proporcionalidad y si, finalmente, se ha barajado la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente o de que las mismas puedan producir un efecto discriminatorio". (...)

Pero es que, además (...) el argumento no puede acogerse al amparo de una pretendida peculiaridad en el control de la potestad reglamentaria por los Tribunales, la cual, cuando se trate de actuaciones administrativas preventivas, permanentes y proactividad en protección del medio ambiente, deba estar condicionada. No hay ninguna especialidad y el control no tiene porqué ser diferente, porque no hay norma que lo respalde.

Otra cosa será que en el juicio de preponderar valores (...) deban tener mayor relevancia los intereses públicos concretamente afectados que, no cabe dudar, son los vinculados a la protección del medio ambiente (...) reforzado por los derechos humanos a él vinculados, como son la propia calidad de vida, la salud y la propia vida de las personas. Pero esa protección tampoco es absoluta --ningún derecho fundamental lo es-- y requeriría ese juicio de preponderancia que en el caso de autos no se ha realizado por ausencia de suficiente justificación”.

-Sobre la exigencia de que las Administraciones incorporen la necesaria información y justificación de las medidas, incluso en materia de protección del medio ambiente:

“Bien es verdad que en la actualidad la protección del medio ambiente adquiere una especialísima trascendencia para las actuaciones de los Poderes públicos y basta, para destacar esa relevancia, el hecho de que a nivel de la Unión Europea esa protección constituye uno de los pilares de la política comunitaria, como ponen de manifiesto los

artículos 11 y, de manera especial, el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión, (...) son de destacar las Convenciones Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), desde la en realidad inicial de Río de Janeiro de 1992, hasta la más efectiva de París de 2015, en que se aprobó el Convenio de París, con fuerza vinculante y que la Unión ha capitaneado a nivel mundial en cuanto a los objetivos que en el mismo se imponen.

Pues bien, en todos esos texto internacionales, se ha pretendido establecer un efectivo y pragmático criterio de asegurar, en esa lucha contra el cambio climático (...) Si hay algo que resulta meridianamente claro de todos esos textos normativos y programáticos es que la finalidad de la legislación y, en base a ella, de las actuaciones de los poderes públicos, debe ser la de un desarrollo sostenible, que evite el progresivo deterioro de los valores medioambientales (...) Pero ha de tratarse de un desarrollo, es decir progreso, sostenible, de tal forma que, sin menosprecio de la protección de las generaciones presentes, no se vean perjudicados el de las generaciones futuras.

Por ello, entre los variados principios que se han acuñado en esa pluralidad de textos internacionales y europeos, tanto normativos como programáticos, se destaca el de que en la elaboración de las políticas ambientales se determinen las ventajas y las cargas que puedan resultar, tanto de las medidas que se adopten como de las que se dejen de adoptar, también en relación con la economía de las sociedades afectadas, porque no puede olvidarse que en esa faceta subyace la posibilidad de que puedan prestarse servicios sociales a las comunidades actuales, que no pueden verse significativamente deteriorados con dichas políticas.

Oportuno es traer a este debate el informe que emitió el Consejo de Estado al anteproyecto de dicha Ley cuando señala "El principio coste-eficacia trata de analizar los mejores medios o alternativas para lograr los fines dados, en particular cuando, como se pone de manifiesto en la norma, la regulación de los mecanismos de transición justos y la transición a una economía baja en carbono puede suponer riesgos o coste económicos y sociales en determinados sectores. (...)

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado, como recuerda la sentencia 148/2021, de 14 de julio (ECLI:ES:TC:2021:148), con abundante cita, que "el principio constitucional de proporcionalidad, y su proyección en el ámbito de derechos fundamentales, existe una muy reiterada doctrina constitucional. Basta ahora recordar que

el examen jurisdiccional de dicho principio se articula en tres pasos sucesivos. Habrá de apreciar, en primer lugar, si la medida enjuiciada aparece como idónea para la consecución de la finalidad legítima que pretende; si resulta, además, necesaria, por no existir otra menos incisiva en el derecho fundamental y de eficacia pareja; y si, superados estos dos escrutinios, la afectación del derecho se muestra, en fin, como razonable, por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho en cada caso comprometido..." (...) es contrario a la lógica adoptar medidas con una afectación intensa de unos valores, quizás de menor entidad, si esas medidas no comportan una real y efectiva protección de valores dignos de mayor protección. Por más que, ha de insistirse, no es eso lo que se hace en el caso de autos, donde, como se ha dicho, lo que el Tribunal echa en falta es que se haya obtenido la información necesaria y fidedigna para incluso realizar esa labor para poder preponderar los derechos afectados con las medidas adoptadas".

-Sobre el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), en relación con el artículo 4 de la Ley 4/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la existencia o no de un vicio procedimental substancial, por estimarse, como uno de los fundamentos de la nulidad, no haberse elaborado informes de impacto ambiental y económico suficientemente motivados, exigencia formal que según la administración no resulta necesaria porque en la tramitación de una ordenanza municipal no se exige la elaboración de tales informes y, en particular, del que analice el impacto económico de la norma a aprobar sobre las economías privadas y los efectos sobre la competencia y el mercado:

"Pues bien, suscitado el debate en sede de vulneración del procedimiento en la aprobación de la Ordenanza es obligado recordar, como ya se hizo antes, que la Sala de instancia considera que no hay vicio alguno en cuanto a los trámites necesarios y substanciales para la aprobación de la Ordenanza, rechazando dichos defectos que debieron ser invocados por las partes recurrentes en la instancia (...)

No obstante lo anterior, (...) Lo que la Sala sentenciadora quiere resaltar, como una de las últimas razones para el examen de legalidad de la Ordenanza y, en particular, para justificar que se haya rechazado acudir a otras alternativas, cuestión que se suscita a continuación del referido fundamento, es que las medidas impuestas no han podido ser

debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración por no haberse tomado en consideración esos aspectos económicos y sociales. Es decir, el debate se suscita, no en sede de procedimiento, sino en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en su ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre lo que no cabe despreciar a los que se refiere, en esta materia, la sentencia que se revisa, debiendo rechazarse el motivo examinado y, con él, la totalidad del recurso, sin que pueda darse respuesta a la cuestión casacional suscitada toda vez que, conforme a lo razonado, la decisión de la Sala de instancia no estaba motivada en la preponderancia de los derechos a la movilidad de las personas y la libertad de mercado respecto a los derechos a la salud y protección del medio ambiente”.

La aplicación al caso de estos criterios jurisprudenciales, lleva también aquí a alcanzar las mismas conclusiones que alcanzó la Sala de Cataluña y que han sido convalidadas en sede casacional por el Tribunal Supremo: en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, a la hora de evaluar el alcance de la ZBE y la creación de las dos ZBEDPE aquí cuestionadas, se ha prescindido del análisis de otras alternativas de movilidad y, muy destacadamente, de factores económicos que tienen una enorme importancia y repercusión directa en los derechos de las personas y en la actividad de las empresas, singularmente de las más vulnerables, que han de resultar afectadas por las restricciones de movilidad, en relación con la intensidad y amplitud espacial y material de dichas restricciones. Se ha prescindido del análisis de una faceta de destacadísima importancia en la cuestión, como es la que deriva de la exigencia, vinculada al proceso de protección de medio ambiente frente al cambio climático, de que el mismo se produzca mediante una “transición justa”, que tenga en cuenta las consecuencias en el terreno de la economía, de la movilidad y de la vida familiar y necesidades de importantes sectores de la población, singularmente los de menos capacidad económica, que son los más vulnerables frente a las medidas restrictivas; y en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado, y en los autónomos. El resultado final que se alcanza es que las medidas impuestas no pudieron ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración, por no haberse tomado en consideración una porción de consecuencias

económicas, con evidente repercusión social, que eran imprescindibles para efectuar un juicio de proporcionalidad entre los fines perseguidos y el sacrificio de derechos que reportaban y la eficacia de las citadas medidas, lo que ha de conducir a la estimación de este argumento de la demanda y, con el mismo al efecto anulatorio que en la misma se pretende.

DECIMOSEGUNDO: Sin embargo, ese efecto anulatorio ha de limitarse, en el presente caso, siguiendo el criterio que establecen sentencias como la STS, Sala Tercera, sección 3ª, nº 1262/2023, de 16 de octubre de 2023, recurso nº 848/2022, cuando declara: “...*lejos de alcanzar a todo él debe quedar limitada a los concretos preceptos que la demanda logra vincular al vicio apreciado...*”. Así procedimos también en la sentencia de esta Sala y sección nº 446/2020, de 27 de julio de 2020, recurso nº 902/2018, cuando razonábamos:

“La misma jurisprudencia ofrece múltiples supuestos en que, instándose por las partes recurrentes la nulidad de todo un reglamento, las sentencias terminan por declarar la nulidad solo de algunos de sus preceptos, la de aquellos que incurran en los vicios de anulación que para la nulidad de pleno derecho se establecen en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . Con toda lógica dispone el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional que la declaración de no ser conforme a derecho de una disposición general --también de los actos-- puede ser total o parcial. Y se une a esa exigencia la evidente utilidad, fuente de todos los problemas que genera la declaración de nulidad, de que no afecta a los actos de aplicación amparados en preceptos no afectados por ella (...). Si el Alto Tribunal ha sentado el criterio expresado en relación con unas disposiciones generales que, como es el caso de los instrumentos de planeamiento general, ofrecen un altísimo grado de interconexión entre las previsiones o determinaciones que en aquellos se contienen con mayor razón resulta admisible que el efecto de nulidad dimanante de un vicio o defecto procedimental como el aquí apreciado tenga un alcance meramente parcial en disposiciones generales de distinta naturaleza, provocando la nulidad de los preceptos afectados y no de la Ordenanza en su integridad, ...”. Por tanto, como quiera que en el caso litigioso el defecto procedimental apreciado viene relacionado con la Madrid Central, resulta procedente que apliquemos aquí idéntica doctrina, de modo que limitemos las inevitables consecuencias anulatorias al artículo 23 (“ Zona de Bajas Emisiones ” Madrid Central”) y a la Disposición Transitoria Tercera (“ Requisitos

ambientales para el acceso a " Madrid Central"), lo que comporta una estimación parcial del recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones”.

Aplicaremos este mismo criterio, pues, al caso de autos, lo que lleva a estimar la pretensión anulatoria de la Ordenanza, pero limitada a aquellos aspectos de la misma afectados por el vicio cuya concurrencia ha sido apreciada en la sentencia. En este caso, la patente deficiencia de la MAIN en cuanto al informe de impacto económico lleva a anular exclusivamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la ZBE y se regulan las dos ZBEDPE de “Distrito Centro” y “Plaza Elíptica”, dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro y que no se vean afectadas por el vicio procedimental apreciado. La declaración de nulidad afectará, pues, a los siguientes preceptos:

Artículo Tres, que modifica el Artículo 16 c).

Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19.

Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6 , 7 y 10.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 23.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 24.

Artículo noventa y seis, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b).

Artículo setenta y seis, el inciso “incluyendo Distrito Centro” y “Distrito Centro” que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199.

Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2.

Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera.

Artículo cien, el inciso “Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata” de la D.T. Sexta.

Artículo ciento cuatro, que contiene la redacción del Anexo II, en sus apartados “SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”; y “TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”.

Artículo ciento cinco, que contiene el Anexo III “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN DISTRITO CENTRO”.

Artículo ciento seis, que contiene el Anexo IV “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN PLAZA ELÍPTICA”.

DECIMOTERCERO: En aplicación del artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, no resulta procedente hacer expresa imposición de las costas causadas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procurador DOÑA [REDACTED], en representación de DON JAVIER ORTEGA SMITH-MOLINA, en su condición de Portavoz y Concejal del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, de DOÑA ROCÍO MONASTERIO SAN MARTÍN en su calidad de Portavoz y Parlamentaria del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID, del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID y del PARTIDO POLÍTICO VOX, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, (puntos 1 y 2 del orden del día) de 13 de septiembre de 2021, /publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 21 de septiembre de 2021, por el que se aprueba la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018. (Pleno del Ayuntamiento en la sesión (16/2021), extraordinaria y urgente celebrada el día 13 de septiembre de 2021); y DECLARAMOS LA NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS DEL MISMO:

Artículo Tres, que modifica el Artículo 16. c).

Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19.

Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6, 7 y 10.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 23.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 24.

Artículo noventa y seis, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b).

Artículo setenta y seis, el inciso “incluyendo Distrito Centro” y “Distrito Centro” que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199.

Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2.

Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera.

Artículo cien, el inciso “Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata” de la D.T. Sexta.

Artículo ciento cuatro, que contiene la redacción del Anexo II, en sus apartados “SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”; y “TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”.

Artículo ciento cinco, que contiene el Anexo III “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN DISTRITO CENTRO”.

Artículo ciento seis, que contiene el Anexo IV “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN PLAZA ELÍPTICA”.

Todo ello, sin que proceda efectuar expresa imposición de las costas causadas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-0000-93-0570-21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049 [REDACTED] (IBAN [REDACTED]) y se consignará el número de cuenta-expediente [REDACTED] en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Firme esta sentencia, devuélvase el expediente administrativo al órgano administrativo de procedencia, con certificación de esta sentencia, para que proceda a darle ejecución.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.