Firmado por:
SANZ HEREDERO JOSE DANIEL a 27/07/2020 11:04:49
LOPEZ DE HONTANAR SANCHEZ JUAN FRANCISCO a 27/07/2020
CHULVI MONTANER JOSE RAMON a 27/07/2020 11:18:21
[illegible] a 27/07/2020 11:43:25

(01) 32711680712

Administración de Justicia

Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33009750
NIG: 28.079.00.3-2018/0024385

RECURSO 911/2018

SENTENCIA NÚMERO 447/2020
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

Dª. María Soledad Gamo Serrano

En la Villa de Madrid, a veintisiete de julio de dos mil veinte.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 911/2018, interpuesto por la mercantil DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L., representada por la Procuradora Dª. Guadalupe Hernández García, contra el **Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible** (BOCM de 23 de octubre de 2018). Han sido parte demandada el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por el Letrado Consistorial; así como ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, representado por la Procuradora Dª. María Teresa Campos Montellano.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

Administración de Justicia

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda, en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando el dictado de una sentencia que, con estimación del recurso interpuesto, *"anule el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de fecha 5 de octubre de 2018 (BOCM 23 de octubre de 2018) por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible, o subsidiariamente, en caso de no estimar la anulación total, declare la nulidad de los Artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c) de la disposición impugnada, con expresa condena en costas a la Administración demandada*".

SEGUNDO.- Que asimismo se confirió traslado a las representaciones de las partes demandadas comparecidas, para contestación a la demanda, lo que fue verificado por las representaciones del AYUNTAMIENTO DE MADRID y de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideraron pertinentes, terminaron suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

TERCERO.- Con fecha 16 de julio de 2020 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

VISTOS.- Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Daniel Sanz Heredero.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la impugnación por la mercantil DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L. del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible (en adelante, OMS), instándose la declaración de su nulidad o, de forma subsidiaria, la declaración de nulidad de los artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c).

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

A tal efecto argumenta, en síntesis:

(i) Ausencia de memoria económica, con cita del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pese a que el articulado de la norma recurrida introduce severas medidas relativas a la circulación de todo tipo de vehículos. Pone como ejemplo la creación de la zona de bajas emisiones "*Madrid Central*", que prevé la creación de una zona en la ciudad en la que se van a adoptar, una serie de medidas y restricciones de vehículos. El impacto económico para las arcas municipales resulta innegable, y se reconoce por la propia Administración municipal hoy demandada en las dos memorias del impacto normativo de la propuesta de Ordenanza, obrantes en los folios 916 y 1328 del expediente administrativo.

Añade que "*resulta evidente que algunas de las medidas adoptadas, como la restricción del tráfico de vehículos en la llamada "almendra central", acarrea severas consecuencias en el orden económico, que afectan no solo a los comerciantes que tienen sus centros de negocio dentro del perímetro, sino también a los distribuidores, reparto, etc.*

De hecho, son muchos los empresarios que han visto gravemente afectadas sus ventas como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ordenanza, que crea el área denominada "Madrid Central" en la que "se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, para lograr un efecto catalizador positivo sobre la evolución del parque circulante en el municipio y en la calidad del aire de toda la ciudad".

Resulta evidente que la demandada no ha ponderado los efectos negativos en las transacciones económicas de las empresas afectadas por Madrid Central, ni las consecuencias que la reducción de las ventas de los comerciantes pueda tener en el ámbito de la economía, y de los ingresos públicos".

(ii) De forma subsidiaria, solicita la declaración de nulidad de los artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c) de la Ordenanza impugnada.

SEGUNDO.- El AYUNTAMIENTO DE MADRID formuló oposición al recurso de contrario deducido, solicitando su desestimación.

Su argumentación puede resumirse en los términos siguientes:

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

(i) Pone de relieve que durante la tramitación de la OMS se redactó y actualizó una amplia y detallada Memoria de análisis de impacto normativo, que analiza el impacto económico tanto general como presupuestario a nivel de ingresos y gastos municipales.

(ii) La aprobación de la OMS impugnada no ha supuesto un incremento en los gastos en el presupuesto municipal del ejercicio 2018, no ha afectado a la estabilidad del presupuesto de 2018, se prevé que el presupuesto consolidado de 2018 se cierre con un importante superávit, ni ha afectado a la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid.

Los gastos directamente vinculados con la Zona de Bajas Emisiones de Madrid Central derivan de la aplicación de la normativa comunitaria y estatal en materia de calidad de aire y del citado Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático.

La motivación principal para la autorización de dichos gastos es el cumplimiento de Plan A para proteger la salud de las personas, mejorar la calidad de aire que respiramos y reducir la contaminación ambiental urbana en cumplimiento del Derecho Comunitario y los compromisos del Reino de España con la protección de la salud de sus ciudadanos y el cumplimiento de las obligaciones acordadas con las instituciones comunitarias.

(iii) Ni el artículo 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ni el artículo 30 de las Bases de ejecución del presupuesto de 2018, ni la legislación reguladora del procedimiento de elaboración de ordenanzas municipales exigen que se relacionen los actos y contratos administrativos que se puedan aprobar en el futuro en el caso de que se llevara a cabo la aprobación del reglamento.

La Memoria de impacto normativo no puede contener una relación pormenorizada de todos los actos administrativos que hipotéticamente podrían llevarse a cabo en el futuro si se llevara a cabo la aprobación de la Ordenanza, por lo que la ausencia de referencia a determinados actos y contratos administrativos en la citada Memoria no puede suponer vicio de nulidad ni de anulabilidad de la Ordenanza impugnada.

Por otra parte, señala que la aprobación de la OMS no va a afectar a la estabilidad presupuestaria ni a la sostenibilidad financiera.

(iv) Falta de acreditación de los defectos de nulidad y anulabilidad que alega la parte recurrente: "*La parte recurrente no acredita la vulneración de precepto legal alguno, como no prueba ni indiciaria ni efectivamente que la aprobación de la Ordenanza haya afectado o puesto en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid. En lo relativo a la puesta en marcha de la ZBE "Madrid Central"*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Administración de Justicia

a la que alude la parte recurrente, la provisión de medios materiales, personales y la contratación de servicios se realizó de forma previa a la aprobación de la OMS, motivándose en la aplicación del Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, por lo que no pueden considerarse aplicación directa de la OMS ni constituir defecto alguno de nulidad ni anulabilidad.".

(v) La jurisprudencia respalda que el análisis del impacto económico de los reglamentos se lleve a cabo en los términos contenidos en la Memoria de impacto normativo de la OMS.

La documentación aportada por la parte recurrente no acredita la falta de veracidad del contenido del análisis económico de la Memoria de impacto normativo, dado que se refiere a actos y contratos previos a la aprobación de la OMS, por lo que carece de fundamento jurídico la alegación de la parte recurrente sobre la necesidad de su inclusión en la Memoria, de la misma forma que carece de sustento legal la pretensión sostenida en la demanda de que pueda llegar a existir por ello vicio alguno de nulidad o anulabilidad.

La aprobación de la OMS no ha afectado a la estabilidad presupuestaria: el ejercicio 2018 va a cerrar con superávit tal y como exige la legislación estatal, por lo que no se ha afectado en ningún momento la estabilidad presupuestaria ni la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid.

(vi) Ausencia de racionalidad jurídica: no se ha producido vulneración alguna de las normas de procedimiento que regulan la elaboración y aprobación de ordenanzas municipales, por lo que debería desestimarse la pretensión de nulidad y anulabilidad solicitada por la parte recurren.

(vii) Ausencia de proporcionalidad jurídica.

(viii) Los artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c) de la OMS no incurren en los vicios de nulidad en los que la parte actora sustenta su pretensión subsidiaria.

TERCERO.- La codemandada ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT se opone, igualmente, a la pretensión deducida por el recurrente.

Aduce, en síntesis:

(i) La falta de legitimación activa de los recurrentes como causa de inadmisibilidad del recurso. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1.a) LJCA y 7.3 de la LOPJ, cuentan con legitimación las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. Ese interés legítimo no ha quedado justificado en este procedimiento, y

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551252880881

Madrid

ninguna justificación se aporta tampoco en la demanda. La recurrente es una sociedad mercantil cuyo objeto social, según consta en el art.2 de los Estatutos de la entidad, está constituido por "*el asesoramiento fiscal, contable, laboral empresarial y administrativo así como la intermediación en la gestión de multas y sanciones administrativas*". De ello no se deriva posibilidad ninguna de acreditar la existencia de un interés legítimo de la misma, menos aún, cuando más allá de irrogarse a sí misma la existencia del mismo mediante su mera proclamación no existe ni el más mínimo esfuerzo argumentativo que explique cuál podría ser su interés legítimo en la impugnación de la norma objeto del recurso. Y sin que a priori quepa deducir ese interés legítimo por tratarse la recurrente de una empresa "*salva multas*" como vienen siendo conocidas en el tráfico jurídico ordinario y por más que se refiera a algún otro procedimiento en el que eventualmente pudieran haber intervenido como parte recurrente.". Tampoco cabe el ejercicio de una acción pública al no tratarse la OMS de una norma urbanística.

(ii) En relación con la falta de memoria económica aducida por la parte actora, con invocación del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera exige que en el ejercicio de la potestad reglamentaria las Administraciones Públicas se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos de carácter económico de la norma propuesta, pero dicha valoración, añade, "*no ha de revestir una forma determinada ni ampararse en una denominación concreta como se plantea en la demanda formulada de contrario al hablar de Memoria Económica: basta con que exista una valoración económica con mayor o menor detalle*". Pone de relieve que a los folios 1.328 a 1.400 del expediente administrativo se contiene la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que en sus páginas 43 a 48 analiza el "IV. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO" de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, en la que se analiza desde el Impacto económico general, el coste medio ambiental, la incidencia económica de las medidas de movilidad ambientalmente sostenible, el impacto presupuestario de la norma, etc., concluyendo que "*No cabe en definitiva considerar incumplida la obligación de valoración de las repercusiones y efectos de carácter económico de la OMS al constar cómo en la MAIN de la misma no solo se analiza el impacto presupuestario de la medida en la Memoria de Impacto Normativo, sino que además existe un extenso detalle de los gastos derivados de la aprobación de la Ordenanza objeto del recurso en los documentos restantes*".

(iii) También se opone a la pretensión subsidiaria formulada por la actora.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Administración de Justicia

CUARTO.- Examinadas las alegaciones y pretensiones de las partes, evidentes razones de lógica procesal nos impone que comencemos nuestro examen por la legitimación activa de DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.A., cuya concurrencia es negada por la codemandada ECOLOGISTAS EN ACCIÓN.

Como a continuación razonaremos, procede que rechacemos la expresada causa de inadmisibilidad.

A tal efecto, procede traer a colación la doctrina contenida en el STS de 27 de octubre de 2016, rec. 929/2014, en cuyo FD 2º, en relación con la legitimación activa, se dice:

"Sabemos que el artículo 19.1.a) de la vigente LRJCA dispone que "están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo..."; y conocemos, sobradamente, el concepto que de legitimación se ha ido perfilando por este Tribunal Supremo así como por el Tribunal Constitucional. En tal sentido, debemos señalar que la legitimación activa es la consideración especial en que tiene la Ley a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de un litigio concreto en virtud del cual, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuando al fondo, se hace preciso que sean esas personas las que figuren como parte actora en ese procedimiento, personas que, en la generalidad de los casos, son las titulares activas de la relación jurídica controvertida en el proceso. Esto es, el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y el requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinar el fondo del litigio.

En tal sentido, debemos dejar constancia de la doctrina resumida por el Tribunal Constitucional en su STC 220/2001, de 31 de octubre, y que reitera en las SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 4, y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3. Así se expresa que "en particular, cuando la causa de inadmisión se funda en la falta de legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo, la doctrina expuesta adquiere singular relieve, como recuerda la STC 195/1992, de 16 de noviembre (FJ 2), "ya que, como dice la STC 24/1987, y en el mismo sentido la STC 93/1990, al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Madrid

los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -de 1956-". En este mismo sentido, la ya citada STC 252/2000, FJ 2, subraya que "pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio "pro actione", con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo)". Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés" (STC 252/2000, FJ 3)".

Por su parte, el Tribunal Supremo, entre otras muchas (STS de 30 de enero de 2001) "ha venido a expresar que, partiendo de que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indeferenciadas para todos los casos, la Sala entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte que se lo arroga...". En la más reciente STS de 5 de julio 2016 (RCA 954/2014) hemos insistido en esta doctrina en los siguientes términos:

"Según el artículo 19.1 a) de nuestra Ley Jurisdiccional, están legitimadas para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; de este modo, nuestra legislación procesal se sirve del criterio de la "legitimación por interés", y dicho interés efectivamente concurre, en los términos en que tempranamente ya el alcance del indicado concepto vino a precisarse por la jurisprudencia constitucional (STC 60/1082, de 11 de octubre : "En relación con la

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258860881

impugnación de actos de la Administración..., basta con la exigencia de un «interés legítimo» en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el art. 162.1 b) de la Constitución, expresión esta («interés legítimo») más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa («interés directo»), y que no puede entenderse referida exclusivamente a la fase del amparo pedido ante el Tribunal Constitucional, sino extensiva a la fase previa de que habla el art. 53.2 de la C.E., pues de otro modo la restrictiva interpretación de la legitimación en la vía judicial previa ante la que se recaba la tutela general encomendada a los Tribunales de justicia (art. 41.1 de la LOTC) de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (art. 53.2 de la C.E.), haría inoperante e impediría la amplitud de legitimación activa con la que la Constitución ha configurado la defensa de tales derechos por medio del recurso de amparo)".

La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre supuestos como el de autos en los que la impugnación se realiza en relación con la totalidad ---o algunos preceptos--- de una norma reglamentaria.

En la reciente STS 21 de junio de 2016 (RCA 938/2014) hemos recordado lo expuesto por la anterior STS, del Pleno de la Sala, de 9 de julio de 2013 (RC 357/2011) que señalaba: "En definitiva,... la jurisprudencia viene exigiendo que cuando se impugnan todos o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a aquellos que afecten a los intereses del impugnante". En términos parecidos se ha manifestado la STS de 30 de marzo de 2016 (RCA 891/2014), que se remite a la anterior STS del Pleno de la Sala de 9 de julio de 2013 (recurso 357/2011)".

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa se efectúa por la entidad recurrente una doble impugnación, ya que, junto a la impugnación de preceptos concretos, existe, también, una impugnación global de todo la OMS, si bien, por motivos formales, tal y como hemos expuesto.

Partiendo de la premisa de que la entidad DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L. tiene como objeto social principal la defensa jurídica y la intermediación en la gestión de multas, circunstancia que consta en los estatutos sociales y que se acompaña como documento 1 de la demanda, no existe, pues, duda acerca de la legitimación ahora discutida en relación con los concretos preceptos que se impugnan ya que goza de un interés legítimo digno de protección consistente en que se anulen los preceptos impugnados, íntimamente ligada con el objeto de su actividad social, toda vez que en el desarrollo de su objeto social

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258801881

Administración de Justicia

DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L., lleva a cabo, como señala la actora, una intensa actividad en el ámbito jurisdiccional contencioso administrativo, recurriendo la imposición de sanciones administrativas en general y de tráfico en particular.

Más discutible pudiera ser el reconocimiento de la legitimación para la impugnación de la totalidad de la OMS, si atendemos a la anterior jurisprudencia de la Sala Tercera de la que hemos dejado constancia; como hemos expuesto en la citada jurisprudencia, la legitimación es un concepto procesal inescindible, sin perjuicio de que, en atención a la jurisprudencia que se ha mencionado, sería factible restringirla, en el caso concreto, al análisis del artículo o artículos de la disposición general combatida que no fueran por completo ajenos a la esfera de derechos o intereses del impugnante, pero no puede, como nos recuerda la citada STS 27 de octubre de 2016, rec. 929/2014, "*sino partirse de que el reconocimiento de la legitimación, que anclamos en el principio pro actione, habilita al recurrente para obtener una respuesta judicial respecto de la conformidad al ordenamiento jurídico de Reglamento en su integridad, pues, sin duda, existe una relación del mismo con la afectación de sus intereses legítimos que derivaría, justamente, de su legalidad o ilegalidad global; por ello, también, se le debe reconocer a la entidad concesionaria recurrente legitimación para plantear la nulidad del Real Decreto por razones formales ya que, los defectos en la elaboración a que se refiere, de haberse producido, invalidarían el conjunto de la disposición general, en la que, de forma específica se introduce la regulación relativa a las urbanizaciones marítimo terrestres. Por tanto, aun tratándose la impugnada de una disposición de carácter general es claro que la legitimación abarca a todos sus potenciales destinatarios, y ha de tenerse a la entidad recurrente por uno de ellos, ya que la recurrente esgrime un interés que trasciende del meramente genérico a la observancia de la legalidad aplicable, en tanto que la anulación de la disposición impugnada le depara un concreto beneficio o, si se prefiere, dicho lo mismo aunque de otro modo, la anulación evita un singular perjuicio a quien en este caso concreto ejercita la acción.*".

Por tanto, la aplicación de la doctrina jurisprudencial antes expuesta lleva desestimar la causa de inadmisibilidad opuesta por la parte codemandada, procediendo entrar en el estudio y resolución de la cuestión de fondo controvertida.

QUINTO.- Tal como ha quedado expuesto en el FD 1º, la pretensión principal de nulidad de la parte actora viene referida al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la OMS.

Madrid

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Administración de Justicia

Al respecto, resumidamente, la actora denuncia la ausencia de memoria económica, con cita del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, señalando que pese a que el articulado de la norma recurrida introduce severas medidas relativas a la circulación de todo tipo de vehículos. Pone como ejemplo la creación de la zona de bajas emisiones "*Madrid Central*", que prevé la creación de una zona en la ciudad en la que se van a adoptar, una serie de medidas y restricciones de vehículos. El impacto económico para las arcas municipales resulta innegable, y se reconoce por la propia Administración municipal hoy demandada en las dos memorias del impacto normativo de la propuesta de Ordenanza, obrantes en los folios 916 y 1328 del expediente administrativo.

A ello añade que resulta evidente que algunas de las medidas adoptadas, como la restricción del tráfico de vehículos en la llamada "almendra central", acarrea severas consecuencias en el orden económico, que afectan no solo a los comerciantes que tienen sus centros de negocio dentro del perímetro, sino también a los distribuidores, reparto, etc. Resulta evidente que la demandada no ha ponderado los efectos negativos en las transacciones económicas de las empresas afectadas por Madrid Central, ni las consecuencias que la reducción de las ventas de los comerciantes pueda tener en el ámbito de la economía, y de los ingresos públicos.

Pues bien, ningún reproche cabe efectuar a la OMS derivado de la alegada insuficiencia de análisis del impacto económico por la aprobación de la delimitación y régimen jurídico aplicable a la denominada Zona de Bajas Emisiones "*Madrid Central*", bastando para ello con traer a colación lo que hemos indicado en la Sentencia de igual fecha que la presente, resolutoria el PO 988/2018 (en la que damos respuesta al recurso contencioso-administrativo promovido por la COMUNIDAD de MADRID contra la OMS), en cuyo FD 8º, decimos:

"*En este concreto extremo debemos comenzar por precisar que la normativa reguladora del régimen local aplicable no contempla directamente dicho trámite, al que no hace alusión alguna el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local, en tanto que la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, que viene a regular en su artículo 48 el procedimiento de aprobación de normas generales, solo contempla la elaboración con carácter preceptivo de una memoria que recoja la valoración de las alegaciones formuladas para el caso de proyectos de la Junta de Gobierno a través de los que, como aquí aconteció,*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258860881

Madrid

se materializa la iniciativa para la aprobación por el Pleno de la Ordenanza o Reglamento de que se trate.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y sus normas reglamentarias de desarrollo si contemplan la preceptividad de la incorporación de una memoria al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, con el contenido que especifica el artículo 26.3 del mencionado Cuerpo legal, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (antes Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio), memoria en la que deben incluirse, preceptivamente, los apartados que especifica el artículo 2 del citado Reglamento, entre los que se incluye, por lo que aquí interesa, el que viene a denominarse "Impacto económico y presupuestario", con el contenido que se indica en el artículo 2.1.d): "1.º 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. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica; 2.º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público" y el impacto de la normativa en la familia a que alude el mismo precepto reglamentario, en su apartado 1.f), norma que viene a reiterar la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas –añadida por Ley 26/2015- y que se refiere, como aduce la recurrente, al impacto sobre la familia, en general, que integra entre sus componentes, como es normal o habitual, hijos menores de edad sobre los que los progenitores, tutores o cuidadores ejercen sus derechos pero que también cumplen o han de cumplir deberes inherentes a la relación jurídica trabada entre unos y otros [STS 22 marzo 2018 (rec. 458/2016)] y no solo a la que tiene la consideración de "familia numerosa" desde la perspectiva de nuestro derecho positivo (esto es, la integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos y

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

unidades familiares equiparadas, conforme al concepto legal que, de familia numerosa, ofrece el artículo 2 de la Ley 40/2003).

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 como se especifica en el artículo 1 del propio Real Decreto citado, de conformidad con el cual "El presente real decreto tiene por objeto 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 que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias".".

Esto es, la normativa del régimen local aplicable no contempla un análisis del impacto económico de las consecuencias derivadas de la Ordenanza, desde una perspectiva de afectación general, por lo que la alegación desde la perspectiva expuesta debe ser desestima.

Cuestión distinta es la problemática referida a la eventual ausencia de memoria económica desde la perspectiva del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; cuestión que procedemos a abordar a continuación.

SEXTO.- En relación con la alegada insuficiencia de la memoria económica desde la perspectiva del artículo 7.3 de la citada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Económica ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en la Sentencia resolutoria del PO 902/2018, de igual fecha que la presente, en la que se da respuesta al recurso contencioso-administrativo formulado por el GRUPO POPULAR EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID contra la OMS, donde concluimos en la declaración de nulidad del artículo 23 ("*Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central"*") y a la Disposición Transitoria Tercera ("*Requisitos ambientales para el acceso a "Madrid Central"*") de la Ordenanza impugnada, por lo que, en aplicación del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, debemos dar aquí idéntica solución..

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Así, en la expresada Sentencia decimos:

SEXTO.- Pues bien, sentado cuanto antecede, debemos recordar que la pretensión anulatoria de la OMS se sustenta por la parte recurrente en la vulneración del "procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad".

En esencia, la parte actora sostiene que pese a que la OMS, como reconoce la propia Concejal Delegada del Área, va a tener un coste hasta el año 2025 de 11.777.000 Euros, dinero que se detrae de las arcas públicas y que se financia con las aportaciones de los madrileños mediante los impuestos que pagan todos ellos, no ha mediado "una Memoria económica ni plan de viabilidad que mida el impacto económico presente y futuro de tal medida en el Presupuesto Municipal". Considera imprescindible la realización de una memoria económica que detalle las posibles repercusiones presupuestarias, de conformidad todo ello con los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2018; cuya ausencia, a su juicio, "afecta claramente a su validez y está afectada del vicio de nulidad de pleno derecho".

Con anterioridad a adentrarnos en el examen del vicio procedimental alegado estimamos conveniente efectuar una precisión en relación con el concreto alcance de nuestro conocimiento, lo que necesariamente tendrá su repercusión en la solución del litigio.

Adviértase que la pretensión anulatoria de la OMS que, como hemos indicado, se asienta en una insuficiencia o déficit en la memoria económica, con vulneración del artículo 7.3 de la ya citada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aparece exclusivamente relacionada por la parte actora con el coste económico que, a su juicio, comportará la puesta en marcha e implantación de "Madrid Central" por lo que, en consonancia con la naturaleza revisora de esta Jurisdicción, nuestro examen del vicio procedimental que nos ocupa deberá quedar circunscrita al estricto ámbito acotado por el propio recurrente.

SÉPTIMO.- Como es bien sabido, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española introdujo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico la regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural. El nuevo artículo 135 estableció

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica, mandato que se cumplió con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas.

Los pilares básicos sobre los que se asienta dicha Ley Orgánica son: (i) Estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas (artículo 3); (ii) Sostenibilidad financiera (artículo 4) y (iii) Regla de gasto. E incluye entre los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación a las Entidades Locales (artículo 2)

El artículo 7.3 de la expresada Ley Orgánica 2/2012, expresamente invocado por la parte actora en apoyo de su pretensión, introduce el denominado principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, disponiendo a tal efecto:

"Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Esto es, el precepto citado viene a imponer el deber de evaluar las políticas de gasto público, así como cualquier acto, contrato o disposición que pueda tener incidencia en los ingresos y gastos públicos "presentes y futuros", además de exigir un cumplimiento estricto de las reglas fiscales.

Llegados a este punto cabe señalar, como nos recuerda la STS de 7 de mayo de 2018, rec. 892/2016, que "la incorporación de una memoria económica -o instrumento equivalente, cualquiera que fuera su denominación- al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria constituye una exigencia tradicional en la legislación estatal". Exigencia que ha sido actualizada, como hemos visto, en la citada Ley Orgánica 2/2012; siendo, además, recogido como uno de los "Principio de buena regulación" en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015 ("Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera").

La doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera, como nos recuerda la ya citada STS de 7 de mayo de 2018, ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de la legislación estatal de incorporar la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258860881

norma reglamentaria (Vid. artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), de modo tal que, como también nos recuerda la STS de 29 de junio de 2020, rec. 113/2019, más arriba citada, en su FD 3º, su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado por la jurisprudencia "como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente".

Ahora bien, como señala dicha STS:

"la respuesta no es la misma cuando el trámite ha sido cumplido y lo que se cuestiona es, como en este caso, la suficiencia de la Memoria para el cumplimiento de los fines y objetivos a que responde y que ahora pueden deducirse del enunciado de los principios de la buena regulación referidos de: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, trasparencia y eficiencia, cuyo alcance respecto a la plasmación de cada uno se establece el citado art. 129 de la Ley 30/2015.

En tal caso, la valoración sobre el cumplimiento y suficiencia del trámite ha de ponerse en relación con el contenido y alcance de la norma reglamentaria de que se trate, en la medida que la Memoria contenga aquellas valoraciones necesarias de los distintos elementos que la conforman, a que se refiere el art. 26.3 de la Ley 50/1997, sobre los que incide sustancialmente la disposición general.

Así se deduce del criterio jurisprudencial sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, plasmado en numerosas sentencias, como la 15 de marzo de 2019 (rec. 618/17) que se refiere a la de 13 de noviembre de 2000, en el sentido de que su observancia "tiene un carácter "ad solemnitatem" de modo que la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte". De manera que en los supuestos de deficiente cumplimiento del trámite, como es el caso de autos, habrá de valorarse la trascendencia de la inobservancia denunciada, que, como señala la citada sentencia de 15 de marzo de 2019, "hace referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la sentencia de 15 de diciembre de 1997".

En el mismo sentido y sobre el alcance de tal exigencia procedimental, referida a la redacción inicial del art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, señala la sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 902/14), por referencia a la del Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551253880881

2006 (dictada en el recurso núm. 51/2005) que: "En cuanto a la memoria económica, es cierto que 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. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica."

Igualmente la sentencia de 29 de febrero de 2012 (rec. 234/2010), en un supuesto en el que la memoria económica se limita a afirmar que la aprobación del proyecto elaborado no tendrá repercusión sobre el gasto público, señala que: " Esta Sala ha declarado repetidamente (sentencia de 27 de noviembre de 2006, y las que en ella se citan) que esa fórmula, u otras semejantes, es aceptable si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (STS de 10 de marzo de 2003), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario, o, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011, en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado.". ".

En cualquier caso, conviene dejar sentado que, según la jurisprudencia, como pone de relieve la STS 12 de diciembre de 2016, rec. 903/2014, "cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente".

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258860881

Administración de Justicia

OCTAVO.- Pues bien, atendiendo a tales consideraciones y en relación con el caso que nos ocupa, queda constatado tras un examen del expediente administrativo, que durante la tramitación de la OMS fueron confeccionadas tres Memorias de Análisis de Impacto Normativo del proyecto de la OMS.

Concretamente, la primera de ellas, en fecha 26 de marzo de 2018 (folios 916-988), que toma como base el texto contenido en el segundo borrador del texto de la OMS de 26 de marzo de 2018 (folios 692-915).

La segunda de las Memorias, que se dice actualizada, está fechada el 30 de mayo de 2018 (folios 1328-1400) y sirve de sustento al texto de la OMS que, como Proyecto inicial y posterior sometimiento a información pública, será aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 31 de mayo de 2018 (folios 1428-1670).

Y la tercera, fechada el 24 de julio de 2018 (folios 3202-3287), coincidente con la copia aportada por el AYUNTAMIENTO DE MADRID como doc. núm. 7 de los acompañados con su escrito de contestación a la demanda, que aparece conectada con el texto de la OMS cuya aprobación definitiva se llevaría a cabo por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid dos días después, el 28 de julio de 2018 (folios 3299-3548).

En esta última Memoria de Impacto Normativo será donde se haga referencia a la denominada Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", en los términos que luego señalaremos.

Llegados a este punto conviene que realicemos una relevante precisión. Tal como hemos constatado en el FD 3º de nuestra Sentencia recaía en el PO 988/2018, de igual fecha que la presente (en la que damos respuesta al recurso contencioso-administrativo promovido por la COMUNIDAD de MADRID contra la OMS), tanto en el primer y segundo borrador como en el acuerdo aprobatorio del Proyecto inicial de la Ordenanza no aparece la regulación de lo que hoy se conoce como "Madrid Central", habiéndose limitado tales textos a prever una futura Área de Acceso Restringido, que habría de determinarse por la Junta de Gobierno, pero sin contener delimitación y ordenación algunas de lo que se ulteriormente se incluiría en el texto de la OMS, finalmente aprobado. Así decimos que:

"Tanto en el Proyecto inicial de la Ordenanza aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 31 de mayo de 2018 (folios 1428 a 1670) como en los artículos 17 al 19 del primer borrador -de 14 de febrero- y en los artículos 21 al 24 del segundo borrador –de 26 de marzo de 2018-, obrantes a los folios 41 al 256 y 693 al 915 del expediente administrativo, respectivamente, lo que se preveía era una futura regulación de

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

Administración de Justicia

las denominadas "Áreas de Acceso Restringido" que habían de determinarse en un momento ulterior por la Junta de Gobierno. La definición de estas Áreas (artículo 17 del primer borrador, 21 del segundo y artículo del mismo ordinal en el Proyecto inicial) viene a coincidir plenamente con la de las denominadas "Zonas de Bajas Emisiones" en el texto definitivo aprobado, con la única salvedad de la final inclusión en dicho texto definitivo de una mención específica a la finalidad de las restricciones previstas en los ámbitos territoriales concernidos, en función de la cual se introduce una distinción entre esas ZBE, en las que las restricciones atienden a la "reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico" –mención que no se contenía en los dos borradores ni en el Proyecto inicial al regular las "Ordenaciones permanentes"- y las "Áreas de Acceso Restringido", en las que las limitaciones o restricciones responden a "motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana y protección de la integridad de los espacios públicos y privados". ".

Esa es la explicación, por tanto, de que solo en la última de las Memorias reseñadas aparezca la referencia a "Madrid Central", dado que su redacción va a tomar en consideración el texto de la OMS que sería aprobado, como ya hemos dicho, por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 28 de julio de 2018.

Será esta última Memoria, por tanto, la que tomaremos en consideración a efectos de dilucidar la concurrencia de la insuficiencia o déficit de la memoria económica alegada por la parte actora como vicio invalidante; dejando constancia de otra precisión en relación con la relevancia e importancia de la modificación, calificada por nosotros de "sustancial" en nuestra Sentencia recaída en el PO 988/2018 (FD 3º), consistente en la incorporación al texto de la OMS de la delimitación y configuración de "Madrid Central", que también realizamos en la precitada Sentencia, donde señalamos: "Ciertamente, como expone la Comunidad de Madrid y es público y notorio, la Ordenanza aquí impugnada ha pasado a ser conocida por los ciudadanos en base, particularmente, a la regulación que en la misma se contiene de las denominadas "Zonas de Bajas Emisiones" (en lo sucesivo ZBE) - definidas en el artículo 21 de la Ordenanza como "(...) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico"- y, en especial, por la creación de un área central en la que se imponen ciertas restricciones que buscan la transformación de la misma en una zona de

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

menores emisiones contaminantes, hasta el punto que ha llegado a denominarse la Ordenanza aludida "Madrid Central" que no es, en realidad, sino la denominación de una de las Zonas de Bajas Emisiones delimitada por las vías que se indican en el artículo 23.2 de la Ordenanza en cuyo interior se impone una norma general prohibitiva del acceso de vehículos (exclusivamente con la finalidad de atravesar la ZBE en cuestión) con las excepciones que la propia norma contempla." (FD 2º).

NOVENO.- Una vez efectuadas las anteriores precisiones, resulta procedente que pasemos, sin más preámbulos, al análisis de la Memoria de Impacto Normativo fechada el 26 de julio de 2018, teniendo presente que la finalidad de tal Memoria, como pone de relieve la STS ya citada de 12 de diciembre de 2016, rec. 903/2014, "es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias" (FD 7º).

La expresada Memoria de Impacto Normativo se estructura en ocho grandes apartados, a saber: I. Oportunidad de la Propuesta, II. Contenido y Análisis Normativo, III. Análisis sobre la Adecuación de la Propuesta al Orden de Distribución de Competencias, IV. Impacto Económico y Presupuestario, V. Reducción de Cargas Administrativas, VI. Impacto por Razón de Género, en la Infancia, Adolescencia y en la Familia, VII. Impacto en Materia de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, y VIII. Descripción de la Tramitación y Consultas.

Centrándonos ahora en el apartado IV (folios 52-61), referido al análisis el Impacto Económico y Presupuestario de la OMS, se contiene un primer punto referido al "Impacto económico general", referido al "Coste medioambiental", "Incidencia económica de las medidas de movilidad medi0ambiental sostenible", "Desarrollo de nuevas economias" y "Uso compartido de vehiculo"; para pasar a continuación al análisis del "Impacto presupuestario", en el que se analiza, en el punto 2.1, todo lo relativo a los tributos y exacciones que hubiera de satisfacerse como consecuencia del uso de las vías y espacios urbanos (tasas de ocupación del dominio público; y en el punto 2.2, se acomete el análisis

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

en relación con los gastos, comenzando con la premisa (que ya reflejaba en las dos Memorias anteriores) de que "la aprobación de la Ordenanza no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna" y que la OMS "es una de las más relevantes a nivel municipal por cuanto disciplina un ámbito esencial de la actividad administrativa municipal", reconociendo a continuación que "pese a que la aprobación no supone gasto alguno directamente, la Ordenanza establece obligaciones cuyo desarrollo, ejecución y puesta en práctica exige la disposición de gastos públicos tanto en materia de personal ... como en recursos materiales ..., tecnológicos ... y e servicios ... ".

En este mismo apartado, a continuación, se hace referencia al impacto de la OMS en relación con los "Aparcamientos municipales en gestión indirecta", a las "Zonas de Baja Emisiones" en relación con la afectación a las concesiones sobre aparcamientos privados, así como a las "Zonas de Aparcamiento Vecinal".

Y para concluir, en el punto 2.3, se expresa textualmente que:

"Supeditación al cumplimiento de las obligaciones legales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

De conformidad con lo previsto en el artículo 129.7 de la LPAC, el cumplimiento de toda obligación recogida en la Ordenanza que pudiera afectar a los ingresos y gastos municipales se supedita al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y la legislación presupuestaria y de sostenibilidad financiera, fundamentalmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aprobado mediante el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre. ".

Pues bien, de la lectura del apartado IV de la Memoria se obtienen dos claras y nítidas conclusiones: la primera de ellas, que para el redactor de la Memoria la aprobación de la OMS no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna, aunque admite, no obstante, que el desarrollo, ejecución y puesta en práctica de la OMS exige la disposición de gastos públicos. Y la segunda, en lo que ahora nos interesa destacar, que la Memoria no contiene ni la más mínima referencia al coste económico que para las arcas municipales pueda ocasionar la puesta en marcha e implantación de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid-Central" (la única referencia que se contiene se relaciona con el

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

impacto que puedan tener las Zonas de Bajas Emisiones en relación con las concesiones sobre aparcamientos privados, negando toda posible afectación negativa).

Sentado ello, conviene que recordemos lo que ya hemos dicho en el fundamento jurídico séptimo, (i) que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, viene a imponer el deber de evaluar las políticas de gasto público de cualquier acto, contrato o disposición que pueda tener incidencia en los ingresos y gastos públicos "presentes y futuros", además de exigir un cumplimiento estricto de las reglas fiscales; (ii) que la doctrina jurisprudencial ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de incorporar la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria, hasta el punto de que su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado "como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente"; y (iii) que la jurisprudencia ha venido declarando que la fórmula "no tendrá repercusión sobre el gasto público" u otra similar resulta aceptable, salvo que la parte actora acredite que aquella apreciación resulta incorrecta.

Pues bien, es esto último lo que aquí cabe apreciar. En efecto, pese a la premisa en la que parece sustentarse la memoria económica contenida en la Memoria de Impacto Normativo, de que la aprobación de la OMS no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna, lo cierto es que, en lo que se refiere a la puesta en marcha, implantación y desarrollo de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", sí comporta, como es fácilmente de prever, unos costes económicos inevitables, como expresamente llegó admitir la Concejala Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente, en la Comisión Peramente Ordinaria de medio Ambiente y Movilidad celebrada el 20 de noviembre de 2018, cifrando los mismos en 11.777.000 € hasta el año 2025.

Ciertamente, no resulta exigible una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer, en este caso, la puesta en marcha, implantación y desarrollo de "Madrid Central", pues puede tratarse de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse la OMS, pero al menos consideramos que es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse.

A tal actividad, al menos, deberemos concluir, es a lo que obliga el mandato contenido en el ya citado artículo 7.3 de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo, con dicha

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258801881

aproximación económica, una valoración de las políticas de gasto público, así como cualquier acto, contrato o disposición que pueda tener incidencia en los ingresos y gastos públicos "presentes y futuros".

Por tanto, en relación con los costes económicos derivados de la puesta en marcha, implantación y desarrolla de "Madrid Central" ha quedado acreditado, cumplidamente, no ser cierta la premisa de no generación de coste económico de la que partía la memoria económica.

Frente a la expresada conclusión no puede aducirse con éxito que la relación del expresado importe económico es "indirecta" con respecto a la OMS, "dado que su adopción se motiva en la aplicación de las Directivas comunitarias, la legislación estatal y el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, por lo que su inclusión en el análisis de impacto normativo tendría naturaleza accesoria y prescindible", y ello por la sencilla y evidente razón de que tal afirmación no resulta ser veraz.

En efecto, siendo cierto que el denominado Plan de Calidad del aire de la ciudad de Madrid y Cambio Climático (Plan A), aprobado por la Junta de Gobierno en septiembre de 2017, contempla como primera medida la creación de un Área Central de Cero Emisiones, con ámbito territorial idéntico al definido en el artículo 23.2.1 de la OMS, no es menos cierto que su implantación, como expresamente se admite en el Plan A, requería de su desarrollo reglamentario mediante la aprobación de la correspondiente Ordenanza municipal (e. incluso, se alude a la aprobación de un Decreto de regulación del Área de Control que establezca los criterios de acceso y funcionamiento). La propia memoria económica a la que hemos venido haciendo referencia, en su página 53, admite expresamente que la OMS eleva a rango reglamentario el contenido del Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático.

Por tanto, es la OMS, y no el Plan A, el instrumento jurídico que habilita la puesta en marca e implantación de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", configurándose su ámbito territorial y régimen jurídico en el artículo 23 de aquélla, por lo que debería ser la memoria económica elaborada con motivo de su tramitación y aprobación la que incluyese, en buena lógica, el coste económico de la puesta en marcha e implantación, con la consiguete valoración presupuestaria.

Y tampoco estamos de acuerdo con la alegación del Ayuntamiento de Madrid de que, en todo caso, los citados gastos han sido incluidos, con todo detalle, en el análisis presupuestario del documento de Análisis de viabilidad del Acuerdo de la Junta de

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", que acompaña al escrito de contestación a la demanda como doc. núm. 3.

En efecto, si la importancia de la memoria económica radica en que proporciona a la Administración, en este caso, a la autora de la norma reglamentaria, una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer 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, resulta evidente que la memoria económica y, por ende, la información sobre los costes que la aprobación de la norma correspondiente pueda suponer y la repercusión consiguiente que dichos costes puedan representar en relación con los principios de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, sostenibilidad financiera y regla de gasto, que el suministro de dicha completa información económica debe efectuarse con anterioridad a la toma de la decisión correspondiente. Si el suministro de la expresada información se efectúa con posterioridad a la toma de decisión, como ha ocurrido en el supuesto presente, es obvio que no llegará a cumplir la finalidad legalmente prevista. En este sentido, como acertadamente sostiene la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE MADRID, lo que prosigue la legislación en la elaboración de la "es una reflexión sobre las consecuencias presupuestarias y económicas que podría tener la norma en caso de que fuera aprobada, a efectos de asegurar que no suponga una quiebra de la estabilidad presupuestaria del ejercicio en que es aprobada la norma, es decir, que no desequilibre los gastos respecto a los ingresos hasta el punto de generar un déficit excesivo y que no suponga obligaciones tan gravosas que ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de esa Administración Pública".

Y en el caso que nos ocupa, constatamos que dicha finalidad no ha sido cumplida por una evidente insuficiencia (inexistencia, más bien) de memoria económica en relación con una de las medidas que, sin duda podríamos calificar de mayor impacto y transcendencia de las adoptadas con la aprobación de la OMS. Recordemos que en el Plan A anteriormente aludido es la primera de las medidas medioambientales propuesta.

Por otra parte, si bien el AYUNTAMIENTO DE MADRID hace especial hincapié en que en la memoria económica se contiene una expresa referencia a que toda obligación recogida en la OMS, que pudiera afectar a los ingresos y gastos municipales, se supedita al

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no es menos cierto que la asunción por el Ayuntamiento no es mas que fiel reflejo del correspondiente mandato normativo que, en modo alguno, puede paliar las consecuencias derivadas de un déficit de memoria económica tan significado como el aquí constatado en relación con la medida más relevante de las comprendidas en la OMS.

DÉCIMO.- Resta por examinar el tipo de efectos que ha de producir el defecto formal apreciado, lo que enlaza directamente con la problemática que suscitan aquellos vicios procedimentales que, como es el caso, no afectan a la totalidad de la disposición general y con la posibilidad de que se decrete no ya la nulidad total de la disposición general afectada sino una nulidad meramente parcial.

Dicha cuestión ha sido objeto de examen en nuestra Sentencia recaída en el PO 988/2018, a la que nos venimos refiriendo, en cuyo FD 4º decimos:

"(...) cuestión la aludida en la que incide la reciente STS 27 mayo 2020 (rec. 6731/2018) –cuyos razonamientos, referidos a la omisión de informes preceptivos en la elaboración de un instrumento de planeamiento, se entienden aquí extrapolables- que, tras recordar que nuestro ordenamiento reconoce como instituciones distintas, sujetas a un régimen jurídico diferenciado, las disposiciones generales y la actuación administrativa (superada ya la idea integradora del acto administrativo) y que, una vez determinada la verdadera naturaleza jurídica, no cabe hacer una integración de una a otra o aplicar criterios de una a otra, a salvo de las autorizaciones que la norma concreta autorice; que en esa dicotomía institucional entre reglamento y actividad administrativa, nuestro Legislador, al menos desde la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1956, ha acogido un régimen especial para la ineficacia de los actos jurídicos de entre las distintas categorías que la teoría general del derecho había acuñado (inexistencia, nulidad, anulabilidad, revocación, revisión, rescisión, etc.) con un régimen que, con razón, ha sido calificado como garantista, útil, simple y de fácil aplicación; que, habiendo centrado nuestro legislador su regulación en la nulidad y anulabilidad, que se someten a un régimen jurídico bien diferente, conforme a ese régimen de nuestra legislación (artículos 47 y 48 de la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha mantenido esa tradición), se ha reservado para los reglamentos solamente la nulidad, sin requerir ni autorizar interpretaciones que permitan alterar ese diferente y excluyente régimen; y que los vicios formales no es que anulen el procedimiento como una declaración adelantada a la aprobación del mismo, sino que hacen perder eficacia al propio reglamento

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

(precisamente, en este supuesto, con el grado de ineficacia que comporta la nulidad de pleno derecho), se concluye en la posibilidad de que la nulidad no afecte a la totalidad del articulado de la disposición general afectada por el vicio o defecto.

Y, así, se expone en el fundamento de derecho sexto de la meritada STS 27 mayo 2020 lo siguiente: "(...) La propia Sala sentenciadora es consciente de que el criterio de la jurisprudencia es la declaración de nulidad de todo el Plan cuando concurra un defecto formal esencial en su tramitación. Esa es la solución que, en principio, sería acorde con la nulidad de las disposiciones generales.

En este sentido debe tenerse en cuenta que un Plan, por su propia exigencia conceptual, constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas. En efecto, la finalidad del planeamiento urbanístico es establecer una regulación puntual de todo el suelo existente en su ámbito territorial, regulación que debe integrar, con amplio grado de discrecionalidad, las exigencias que se impone por la Legislación urbanística y de otra naturaleza que sea de aplicación. Ello comporta que las cargas y deberes que está en la base del planeamiento, y las determinaciones de las exigencias que impone toda una amplia normativa que protege los más variados elementos, alguno vitales, de la sociedad, que se ven afectados por el planeamiento, requiere esa armonía que han de repartirse entre todo ese ámbito territorial, de tal forma que se produce una interconexión de esa determinaciones (zonas verdes, vías públicas, espacios libres, reservas de viviendas, edificabilidad general) en todo ese ámbito, debiendo imponer en todo ese territorio un reparto de tales exigencias, de tal forma que lo que se decida en un determinado sector o área delimitada en el Plan para su ordenación, debe estar en armonía con las restantes o, si se quiere, alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas inicialmente. De ahí que no cabe declarar la nulidad de una determinada área o sector porque afectaría a la armonía del Plan.

La aplicación de lo expuesto llevaría a la declaración de nulidad de pleno derecho de todo el Plan y la misma Sala de instancia es consciente de ello, como hemos visto. Sobre esta cuestión surge un importante debate que suscita este asunto, que es necesario examinar en la delimitación que se ha hecho de esta casación.

En efecto, en el razonamiento de la sentencia, en la medida que el referido informe de la Administración de Costas afecta solo a una parte de las previsiones del planeamiento -

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Administración de Justicia

-"... no afecta a la totalidad del Plan..."-- se considera que la nulidad declarada se limite " a la parte que incide sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre", dejando vigente el resto del Plan, es indudable que la declaración que se hace en la sentencia que se revisa incide en lo que se ha expuesto anteriormente.

Ahora bien, si ha de considerarse que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esa declaración de nulidad no puede hacerse por áreas o sectores sin que se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta la potestad del planeamiento, es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho.

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, ...".

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

Administración de Justicia

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.".

SÉPTIMO.- Procede que a continuación pasemos a analizar la pretensión de nulidad deducida contra los artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c) de la OMS y para ello, en atención a la concreta argumentación esgrimida por las partes en apoyo de sus respectivas pretensiones, consideramos conveniente realizar una serie de consideraciones en relación con las competencias de las Entidades Locales, con particular detenimiento de las atribuidas al AYUNTAMIENTO DE MADRID, en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como sobre el principio de legalidad sancionadora en el ámbito de las entidades locales.

Así, en primer lugar, en relación con las competencias de las Entidades Locales en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, debemos recordar que artículo 7.a) y b) Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece que:

"*Corresponde a los municipios:*

a) La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881

Madrid

(...)"

Por su parte, el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dispone que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias: "*Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad*".

Y ya en relación con el AYUNTAMIENTO DE MADRID, el artículo 38 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, referido al "*Ámbito material de aplicación de las competencias del Ayuntamiento de Madrid en materia de movilidad*", dispone que: "*En los términos de la presente Ley y de la legislación sobre tráfico, circulación y seguridad vial, el Ayuntamiento de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos, sin perjuicio de las competencias que por razones de seguridad ciudadana correspondan a otras Administraciones en los mismos ámbitos territoriales*".

A su vez, el artículo 39 de la indicada Ley, referido a la "*Ordenación local del tráfico*", dispone:

"*1. El Ayuntamiento de Madrid regulará los distintos usos de las vías y los espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos, así como dicho tránsito y circulación, con la finalidad de armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada con la garantía de la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados.*

2. Las ordenanzas que regulen el tránsito podrán tipificar infracciones y determinar sanciones para hacer efectivos sus mandatos, de acuerdo con los criterios establecidos por las Leyes.

(...)".

Y, por último, el artículo 40, referido a las "*Competencias en materia de seguridad vial*", dispone:

"*Corresponde al Ayuntamiento de Madrid la policía administrativa preventiva de la seguridad vial en toda clase de vías urbanas, incluyendo la ordenación, señalización y dirección del tráfico y el uso de las vías, la vigilancia y protección del mobiliario urbano*

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551253860881

público y las señales de ordenación de la circulación y la instrucción de atestados en caso de accidentes de circulación.

Esta competencia comprende en todo caso:

a) La regulación y el control de cualesquiera de los usos de que sean susceptibles las vías y los espacios abiertos al tránsito de personas, animales y toda clase de vehículos y del tráfico y la circulación por ellos, garantizando, en todo caso, los derechos fundamentales de las personas.

La regulación comprende la señalización correspondiente; la limitación y, en su caso, restricción o prohibición de la circulación y el estacionamiento, cuando proceda de acuerdo con el ordenamiento jurídico; la imposición de la exhibición en lugar visible de distintivo o, en su caso, la instalación de un mecanismo sustitutivo para la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de aseguramiento, de la autorización de acceso a zonas restringidas y el pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica; y el establecimiento de medidas de discriminación positiva por razón de discapacidad.

(...)".

Como necesario complemento a los citados preceptos debemos recordar que la jurisprudencia más reciente, en relación con el principio de autonomía local, se viene inclinando por el criterio de la "*vinculación negativa*", en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que, como ahora sucede, se dicta la ordenanza, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación (Vid, por todas, STS 13 de diciembre de 2019, rec. 2234/2016).

Y, también, como necesario complemento, debemos también recordar, en relación con el denominado principio de legalidad sancionadora, que artículo 25.1 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de ley.

Ahora bien, esta esfera material básica necesariamente reservada al poder legislativo en el ámbito sancionador se ha flexibilizado, sin embargo, cuando nos encontramos en presencia de normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las Corporaciones Locales dentro de su campo competencial.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258860881

Administración de Justicia

Esta flexibilización alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, a juicio del TC: en primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal– sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción; y en segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.

Esta postura, ya consolidada del TC, ha llevado a reformar tanto la LBRL (con la integración del Título XI de la LBRL, a través de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, en cuyos arts. 139 a 141 se trata de fijar esos criterios mínimos de antijuridicidad con arreglo a los cuales cada entidad local pueda tipificar las infracciones y que sea también la ley la que establezca las clases de sanciones, tal y como exige el TC, así como los límites de las sanciones pecuniarias en defecto de normativa sectorial específica) como la Ley 30/92 y, en particular los artículos 127.1 in fine (artículo 25.1 de la Ley 40/2015) y 129.1 in fine (artículo 27.1 de la Ley 40/2015), en los que ya sí se hace mención expresa a esa nueva regulación contenida en la LBRL.

OCTAVO.- Una vez realizadas las expresadas consideraciones procede que pasemos, sin más preámbulo, al análisis de la impugnación de la actora de los artículos 35.1, 46.3, 239.3.a), 235 y 230.3.c) de la OMS.

Así, en relación con el artículo 35.1 de la OMS, que tiene por objeto la regulación de la adopción de medidas extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento en los episodios de alta contaminación, la actora señala que a diferencia de lo que establecía la anterior Ordenanza Municipal, cuyo artículo 88 disponía la obligación de publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid las resoluciones o decretos que establecieran medidas de esta naturaleza, el citado artículo 35.1 impugnado, suprimiendo esta notificación,

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551125880881

Madrid

establece una suerte de comunicación pública con su difusión a través de los canales de información pública digital del Ayuntamiento de Madrid (artículo 35.7).

Tal forma de comunicar a los afectados por las medidas resulta de todo punto insuficiente, a juicio de la recurrente, y genera una evidente inseguridad jurídica, más aún cuando se establece en la norma recurrida, art. 35.9, un régimen sancionador en caso de que los usuarios de las vías no atiendan las limitaciones y restricciones establecidas por medio de los correspondientes decretos de activación.

Por ende, considera que el precepto impugnado vulneraos los artículos 9.3 y 25 CE.

Pues bien, refiriéndose el citado artículo a la adopción de "*Medidas extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento de vehículos en las vías urbanas durante episodios de alta contaminación atmosférica o por motivos de seguridad vial y grave congestión de tráfico*", la circunstancia de que en el párrafo 7º del mismo se haga referencia a la "*difusión posible a través de los canales de información pública digital del Ayuntamiento de Madrid*" en relación con la activación o desactivación de las medidas adoptadas no significa, ni debe interpretarse, como exclusión de la necesaria publicación en los diarios oficiales de la adopción de las medidas que se adopten, toda vez que la obligación de la publicación en periódicos oficiales de los actos administrativos deriva del artículo 45.1.a) 39/2015, por lo que resulta ocioso e innecesario su expresa previsión en el precepto impugnado.

En consecuencia, el artículo 35 OMS no vulnera los artículos 9.3 y 25 CE.

NOVENO.- En relación con la impugnación de los artículos 46.3, 239.3 letra a) y 235 de la OMS, la actora aduce la infracción del principio de legalidad sancionadora y de tipicidad.

En relación con el artículo 46.3 OMS, que establece que quien conduzca deberá apagar el motor desde el inicio del estacionamiento, aun cuando permanezca en el interior del vehículo, tipifica en su párrafo tercero como infracción leve el incumplimiento de esta norma, así como una sanción de 100 euros al responsable de dicha infracción.

Considera la actora que la Administración demandada vulnera el principio de legalidad sancionadora, al tipificar una infracción administrativa y su correspondiente sanción.

Pues bien, debe desestimarse dicha alegación por cuanto que no tiene en cuenta que el artículo 39.3 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551252880881

Motor y Seguridad Vial, tal como hemos dicho en el fundamento jurídico séptimo, atribuye a los municipios la regulación del régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas.

Por tanto, debemos entender que la tipificación como infracción leve del incumplimiento de la normativa contenida en la OMS sobre el régimen de estacionamiento no puede considerarse que vulnere el principio de legalidad sancionadora tal como viene siendo interpretado en relación con las normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las Corporaciones Locales dentro de su campo competencial, a cuya problemática nos hemos referido en el fundamento jurídico séptimo.

Por lo que se refiere al artículo 239.3 letra a) de la OMS, que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento de la obligación de exhibir el distintivo ambiental emitido por la Dirección General de Tráfico, que identifica la clasificación ambiental de los vehículos según su potencial contaminante, en la forma y lugar de colocación establecidos en el Reglamento General de Vehículos, y que la actora también considera vulnerador del principio de legalidad sancionadora, debemos igualmente desestimar la pretensión el recurrente.

En efecto, la actora no tiene en cuenta que el artículo 40.a) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, atribuye expresamente al Ayuntamiento de Madrid la competencia para imponer "*la exhibición en lugar visible de distintivo o, en su caso, la instalación de un mecanismo sustitutivo para la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de aseguramiento, de la autorización de acceso a zonas restringidas y el pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica*".

Y, precisamente, en ejercicio de dicha competencia, el artículo 6.1 de la OMS, no impugnado por la recurrente, establece que: "*Todo vehículo que circule o estacione en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza, cuando el mismo pueda disponer del distintivo ambiental que identifica su clasificación ambiental según su potencial contaminante conforme a la normativa estatal vigente, deberá exhibirlo, en los términos previstos en la Disposición transitoria primera*".

Por tanto, debemos entender que la tipificación como infracción leve del incumplimiento de la obligación de exhibir el distintivo ambiental emitido por la Dirección General de Tráfico no puede considerarse que vulnere el principio de legalidad sancionadora tal como viene siendo interpretado en relación con las normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las Corporaciones Locales dentro de su campo competencial, a cuya problemática nos hemos referido en el fundamento jurídico séptimo.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258808881

Administración de Justicia

Por último, en relación con el artículo 235 de la OMS, es clara y evidente la desestimación de la impugnación. En efecto, refiriéndose el expresado precepto a la imposición de "*multas coercitivas*" como medio de ejecución forzosa del acto administrativo que hubiese acordado la retirada de la Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida, y dado que, como es bien sabido, las multas coercitivas no tienen naturaleza sancionadora (STS de 5 de junio de 2028, rec. 1502/2017), resulta evidente la no aplicación a las mismas de los principios de legalidad sancionadora y tipicidad aducidos como vulnerados por la impugnante.

En este sentido, el artículo 103.2 de la Ley 39/2015 nos recuerda que "*La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas*".

DÉCIMO.- Y, por último, pasamos a examinar la impugnación de la actora dirigida al artículo 230 de la OMS, que dispone que los agentes de la Policía Municipal y Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico podrán ordenar la retirada de la vía pública y su traslado al depósito correspondiente, de todo tipo de vehículos en cualquiera de los supuestos contemplados en la vigente legislación sobre tráfico.

Pues bien, a juicio de la actora, el citado precepto vulnera el principio de jerarquía normativa en la medida en que, su párrafo tercero, posibilita retirar el vehículo en el supuesto de que quien conduzca un vehículo incumpla las medidas de restricción o prohibición de la circulación o del estacionamiento adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid durante episodios de alta contaminación atmosférica (artículo 239.3.c), apartándose así de lo establecido en el artículo 41.1.b) de la ya citada Ley 22/206, que solo habilita la retirada de vehículos cuando pongan en peligro la circulación o supongan un riesgo para las personas o los bienes.

Dicho reproche deberá ser igualmente desestimado.

En efecto, el aludido artículo 239.e.c) dispone:

"*Por motivos medioambientales y en el caso de concurrir alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41.2.b) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, podrán, asimismo, ser retirados de la vía pública y trasladados al correspondiente depósito aquellos vehículos a motor que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:*

(...)

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258800881

Madrid

Administración de Justicia

c) En el supuesto de que quien conduzca un vehículo incumpla las medidas de restricción o prohibición de la circulación o del estacionamiento adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid durante episodios de alta contaminación atmosférica".

Pues bien, como claramente se desprende de su contenido, como quiera que de forma expresa condiciona la retirada del vehículo de la vía pública y su posterior traslado a l correspondiente depósito a la concurrencia de "*alguna de las circunstancias previstas en el artículo 41.2.b) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*", resulta meridianamente claro que con tal disposición no se puede entender vulnerado el precepto legal invocado por la actora dado que su aplicación se hace depender, precisamente, de que se den los supuestos contemplados en el citado artículo 41.2.b).

UNDÉCIMO.- En aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, no resulta procedente hacer expresa imposición de las costas causadas.

VISTOS.- Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

F A L L A M O S

Que con ESTIMACIÓN PARCIAL del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil DVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L., representada por la Procuradora Dª. Guadalupe Hernández García, contra el **Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible** (BOCM de 23 de octubre de 2018), declaramos la nulidad del artículo 23 y de la Disposición Transitoria Tercera de la expresada Ordenanza. Todo ello, sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

Notifíquese la presente resolución a las partes en legal forma, haciéndoles saber que la misma es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, justificando el interés casacional objetivo que se pretenda.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551125880881

Madrid

En su momento, devuélvase el expediente administrativo al departamento de su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, 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.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09826635552551258880881