

De acuerdo a las siguientes disposiciones legales solicito su organismo la iniciación del procedimiento administrativo con carácter URGENTE antes del 21-20-2021, para que proceda a recurrir en vía contencioso-administrativa la aprobación de la ordenanza 10/2021 del Ayuntamiento de Madrid, de 13 de septiembre, por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018, publicada en el B.O.C.M. Núm. 225 de fecha Martes 21 de septiembre de 2021

En dicha publicación se indica que “contra el presente acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.1, 10.1 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, todo ello sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro recurso que estimen procedente en derecho (artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).”

Según la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) **Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.**
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) **Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido** o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales

Artículo 54. Clases de iniciación.

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

Artículo 58. Iniciación de oficio.

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o **por denuncia**.

Artículo 59. Inicio del procedimiento a propia iniciativa.

Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.

Artículo 62. Inicio del procedimiento por denuncia.

1. Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

2. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Según Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local: disposiciones generales. El municipio. "Disposiciones comunes a las entidades locales. Régimen de organización de los municipios de gran población."

Requerimiento previo e impugnación judicial de actos.

- Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.

El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

La Admón. del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.

La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción.

Realizo esta solicitud legitimado como propietario de un/unos vehículo/s sin distintivo ambiental de la DGT y directamente afectado por las restricciones que se contemplan a la circulación de este tipo de vehículos en la ordenanza de movilidad sostenible del Ayuntamiento de Madrid que me impedirán circular libremente por el Municipio de Madrid para acudir a mi trabajo, visitar a familiares o amigos, ir al hospital, acudir a consultas medicas y veterinarias, hacer compras, acudir a locales de restauración y de ocio, llevar mi vehículo al taller y otros muchos quehaceres diarios u ocasionales.

Antecedentes:

El 21 de noviembre de 2018 la Comunidad de Madrid presentó un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia pidiendo que se anulase la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid -que previa cerrar al tráfico 472 hectáreas, la zona conocida como Madrid Central- basándose en diez argumentos.

1.- La falta de trámites e informes preceptivos.

Según el Gobierno regional, Madrid Central afecta al conjunto de la región y la ley atribuye las competencias en materia de transportes al Consorcio Regional de Transportes.

Por ello, la Ordenanza y su desarrollo se tendría que haber sometido al informe previo y preceptivo de la Consejería de Transportes, además de requerir otro informe preceptivo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras.

2.- La ausencia de informe de impacto normativo, que podría ser una causa de nulidad de la Ordenanza.

El Ayuntamiento de Madrid no ha analizado el coste de la norma para el ciudadano en la medida en que éste tiene que usar y pagar otros medios alternativos a su vehículo o comprar uno nuevo que cumpla con los nuevos requisitos. Tampoco ha estudiado los efectos para los negocios ubicados dentro de Madrid Central. Tampoco se han contemplado los efectos sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

3.- La ausencia de informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El Ayuntamiento de Madrid no ha estudiado el impacto de la medida sobre las personas con movilidad reducida, así como los menores de edad, los mayores o las personas dependientes.

4.- La falta de sometimiento a información pública y audiencia.

El texto de la Ordenanza que fue sometido a información pública y audiencia es distinto al aprobado por el Pleno el 5 de octubre de este año, por lo que los afectados no pudieron presentar alegaciones a las modificaciones.

5.- El perímetro de Madrid Central no comprende las zonas más contaminadas de la ciudad, según el informe de calidad del aire del propio Ayuntamiento del año 2017.

En los tres últimos años, los valores máximos de contaminación por dióxido de nitrógeno se dieron en las estaciones de Escuelas Aguirre y de la Plaza de Fernández Ladreda.

6.- No hay evaluación del impacto medioambiental en las zonas colindantes al perímetro de Madrid Central.

No hay un informe para evaluar el incremento de las emisiones contaminantes que se producirá por el aumento de tráfico rodado en el entorno de Madrid Central.

7.- No se ha dado audiencia a los municipios limítrofes, a pesar de que las restricciones al tráfico afectarán a los municipios colindantes y las vías de acceso a la capital.

8.- Omite la reserva de plaza de aparcamiento para personas con discapacidad.

No se respeta la legislación estatal y autonómica respecto a la reserva mínima de plazas de estacionamiento para personas con movilidad reducida en las zonas de núcleo urbano.

9.- La entrada en vigor de Madrid Central no incorpora medidas que permitan su eficaz aplicación para evitar el colapso del tráfico y de la movilidad.

No consta que se haya dotado a la ciudad de nuevos carriles de acceso preferente para autobuses interurbanos en las principales vías de penetración a Madrid, ni que se hayan abierto aparcamientos disuasorios, ni que exista una planificación de transportes más allá de la prevista para la Empresa Municipal de Transportes (EMT).

10.- El impacto en las fechas previas a Navidad.

Para el Ejecutivo regional, la medida puede suponer "un caos" para la ciudadanía, la red de transporte, la circulación y los comercios al entrar en vigor antes de las fiestas navideñas. EFE

Como se indica en el presente escrito, los puntos 1, 2, 3, 6, 7 y 9 en 2021 siguen siendo argumentos validos para solicitar que se presente un recurso contencioso-administrativo contra la mencionada ordenanza, junto a otros más que exponemos.

1.- La falta de trámites e informes preceptivos.

El informe económico consta solamente de 10 hojas, 4 de las cuales son un resumen de subvenciones, y no se aborda el impacto en la sociedad, negocios y vida de los madrileños que las restricciones de la ordenanza van a suponer.

Afecta al conjunto de la región y la ley atribuye las competencias en materia de transportes al Consorcio Regional de Transportes. Por ello, la Ordenanza y su desarrollo se tendrían que haber sometido al informe previo y preceptivo de la Consejería de Transportes, además de requerir otro informe preceptivo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras.

El informe a la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura, parece que si se solicitó pero no esta disponible para consulta publica

<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/Huella-normativa/Ordenanza-de-Movilidad-Sostenible-modificacion-/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=73cb1155f422f610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

Igualmente en el se afirma: [La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura remite en fecha 17 de febrero de 2021 las observaciones del CRTM, adscrito a la citada Consejería, porque tácitamente responde no tener observaciones que formular adicionales a las del CRTM remitidas](#)

2.- La ausencia de informe de impacto normativo, que podría ser una causa de nulidad de la Ordenanza.

Como hemos indicado respecto al informe económico – social, el Ayuntamiento de Madrid no ha analizado el coste de la norma para el ciudadano en la medida en que éste tiene que usar y pagar otros medios alternativos a su vehículo o comprar uno nuevo que cumpla con los nuevos requisitos. Tampoco ha estudiado los efectos para los negocios ubicados dentro de la ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE. Tampoco se han contemplado los efectos sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

3.- La ausencia de informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El Ayuntamiento de Madrid no ha estudiado el impacto de la medida sobre las personas con movilidad reducida, así como los menores de edad, los mayores o las personas dependientes, y si existe este informe no esta disponible para consulta publica.

6.- No hay evaluación del impacto medioambiental en las zonas colindantes al perímetro de las nuevas Zonas de Bajas Emisiones

No hay un informe para evaluar el incremento de las emisiones contaminantes que se producirá por el aumento de tráfico rodado en el entorno de las ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE.

7.- No se ha dado audiencia a los municipios limítrofes, a pesar de que las restricciones al tráfico afectarán a los municipios colindantes y las vías de acceso a la capital.

9.- La entrada en vigor de la ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE, no incorpora medidas que permitan su eficaz aplicación para evitar el colapso del tráfico y de la movilidad.

No consta que se haya dotado a la ciudad de nuevos carriles de acceso preferente para autobuses interurbanos en las principales vías de penetración a Madrid, ni que se hayan abierto aparcamientos disuasorios, ni que exista una planificación de transportes adicional más allá de la prevista para la Empresa Municipal de Transportes (EMT).

Hechos, razones y petición

1) La Ordenanza contiene unas disposiciones que suponen una restricción y vulneración de los derechos y libertades fundamentales recogidas en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y los tratados internacionales suscritos por España.

2) La Memoria de Impacto Económico es insuficiente, al limitarse a 10 hojas

3) la Memoria de Impacto Presupuestario tiene defectos que pueden poner en peligro la estabilidad presupuestaria del Ayuntamiento de Madrid y plantea una desproporcionalidad del gasto de las medidas propuestas en relación al parque de vehículos a los que se quiere impedir la circulación

4) Ausencia del informe preceptivo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras.

5) La entrada en vigor de la ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE, no incorpora medidas que permitan su eficaz aplicación para evitar el colapso del tráfico y de la movilidad.

6.) No hay evaluación del impacto medioambiental en las zonas colindantes al perímetro de las nuevas Zonas de Bajas Emisiones

7) No se ha dado audiencia a los municipios limítrofes, a pesar de que las restricciones al tráfico afectarán a los municipios colindantes y las vías de acceso a la capital.

8) Ejercicio de competencias de movilidad fuera del ámbito competencial en la ZBEDEP Plaza Elíptica.

9) Ausencia de un estudio del impacto ambiental y económico de los nuevos límites de velocidad en vías urbanas

1) La Ordenanza contiene unas disposiciones que suponen una restricción y vulneración de los derechos y libertades fundamentales recogidas en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y los tratados internacionales suscritos por España.

Las siguientes disposiciones y otras suponen una restricción y vulneración de los derechos y libertades fundamentales recogidas en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, la Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y los tratados internacionales suscritos por España.

Entre otras:

La libertad y la igualdad de los españoles ante la ley, y el derecho a protección contra toda discriminación

El derecho a circular por el territorio nacional

La libertad de circulación de personas, bienes y mercancías

La libre circulación de los trabajadores

El derecho a la propiedad privada, y a su uso y disfrute

Extractos la ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018:

TÍTULO PRIMERO. Normas generales, seguridad vial, regulación y control

CAPÍTULO I. Obligaciones generales

Artículo 6. Obligaciones medioambientales.

5. Todo vehículo que circule o estacione en las vías públicas urbanas del término municipal de Madrid cuando esté clasificado medioambientalmente según su potencial contaminante, en el Registro de Vehículos (en adelante, RV) de la Dirección General de Tráfico (en adelante, DGT), en una categoría que disponga del correspondiente distintivo ambiental, deberá exhibirlo durante su circulación y estacionamiento en los términos previstos en el Reglamento General de Vehículos, aprobado mediante Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (en adelante, RGV) y la disposición transitoria primera de esta ordenanza.”

2. Al objeto de proteger la salud de las personas y la calidad del aire, no podrán circular por ninguna vía pública de titularidad municipal los vehículos que conforme a la normativa estatal carezcan del distintivo ambiental, en los términos previstos en la Disposición transitoria primera, salvo aquellos que tengan reconocida la consideración de históricos conforme a la normativa nacional que les sea de aplicación.

Artículo 21. Madrid Zona de Bajas Emisiones.

1. Madrid Zona de Bajas Emisiones (en adelante, Madrid ZBE) es la ordenación de tráfico, de carácter permanente, que se establece en el ámbito territorial constituido por la totalidad de las vías públicas urbanas del término municipal de la ciudad de Madrid, para proteger la salud humana y el medio ambiente, mediante la prohibición de acceso y circulación regulada en el apartado 3, la disposición transitoria primera y el anexo II.

2. Madrid ZBE tiene por objeto proteger la salud humana frente a las causas de mortalidad y morbilidad que provoca y agrava la contaminación ambiental urbana conforme a los criterios de la Organización

Mundial de la Salud, y posibilitar el cumplimiento de los valores límite y los umbrales de calidad del aire establecidos por la normativa comunitaria y estatal en materia de calidad del aire y protección de medio ambiente, mediante la reducción de las emisiones contaminantes derivadas del tráfico rodado de los vehículos a motor más contaminantes en los términos regulados en este artículo.

3. De conformidad con lo previsto en los artículos 7.b), 7.g) y 18 de la LTSV, en relación con los artículos 38, 39.1 y 40.a) de la LCREM y el segundo párrafo del artículo 16.4 de la LCA, al objeto de proteger la salud pública y el medio ambiente urbano, se prohíbe la circulación en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE a los vehículos con clasificación ambiental A en el RV, según su potencial contaminante, en los términos previstos en el apartado 2 de la disposición transitoria primera.

Artículo 22. Regulación general de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección.

3. Al objeto de satisfacer los objetivos del apartado 2, las ZBEDEP establecerán específicamente, en ejercicio de las competencias atribuidas por los artículos 7.b), 7.g), 18 y 21 de la LTSV en relación con los artículos 38, 39.1 y 40.a) de la LCREM y el segundo párrafo del artículo 16.4 de la LCA, al objeto de proteger la salud pública y el medio ambiente urbano, las obligaciones de tráfico, circulación y seguridad vial precisas que resulten necesarias en cada concreta ZBEDEP, de entre las siguientes medidas:

a) Prohibición general de acceso a la específica ZBEDEP, que quedaría limitado a determinados tipos de vehículo en función del motivo de acceso y/o de su clasificación en el RV en atención a los siguientes criterios: potencial contaminante; construcción; utilización y masa máxima autorizada (en adelante, MMA).

b) Limitaciones a la circulación de vehículos en función del motivo de acceso y de su clasificación en el RV en atención a los siguientes criterios: potencial contaminante; construcción y MMA.

c) Limitaciones al estacionamiento de los vehículos de personas no residentes en el ámbito territorial de la específica ZBEDEP que forme parte del Área de Estacionamiento Regulado, mediante la distribución de un porcentaje mínimo de plazas verdes no inferior al ochenta por cien de las plazas de estacionamiento regulado disponibles en la respectiva Zona para facilitar el estacionamiento de las personas residentes en la misma.

d) Limitaciones de velocidad en toda la ZBEDEP o en aquellas partes de la misma que se delimiten.

4. La creación de ZBEDEP exigirá su regulación expresa en la presente ordenanza, en la que se concrete su delimitación territorial y su régimen jurídico de acceso, circulación, velocidad y estacionamiento.

Artículo 23. Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro.

1. El Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (Plan A), aprobado por Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, prevé la creación de un área central en la ciudad en la que se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la protección de la salud humana y del medio ambiente urbano mediante la disminución de la contaminación atmosférica y acústica, mejoren la calidad de vida de las personas, favorezcan el tránsito peatonal e incentiven el uso del transporte colectivo y de vehículos de bajas emisiones, para lograr su transformación en una zona de menores emisiones contaminantes que favorezca un efecto catalizador positivo sobre la calidad del aire de toda la ciudad.

3. La ZBEDEP Distrito Centro se rige por los siguientes criterios de acceso y funcionamiento, que se aplicarán conforme a las normas de gestión establecidas en el artículo 22 y en el anexo III:

a) Se permite la libre circulación de vehículos en todas las calles que componen el perímetro de la ZBEDEP, así como en las calles o tramos de las mismas que se detallan en el anexo III.

b) Se prohíbe acceder al interior de la ZBEDEP Distrito Centro exclusivamente para atravesarla, excepto a los vehículos expresamente autorizados para ello en los apartados 3.d), 3.e), 3.f) y en el artículo 22.9.

c) La circulación y el estacionamiento en superficie de vehículos en las calles situadas en el interior del perímetro de la ZBEDEP Distrito Centro se regula conforme a la combinación de dos criterios: la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante conforme al Reglamento General de Vehículos (en adelante, RGV) y la razón de acceso o circulación de dichos vehículos por la ZBEDEP Distrito Centro o la actividad a realizar en la ZBEDEP Distrito Centro.

A los vehículos que carezcan de clasificación ambiental por su potencial contaminante por no estar inscritos en el RV, como los vehículos con matrículas especiales del Estado (Ejército de Tierra, Ejército del Aire, Marina y Parque Móvil del Estado), matrículas del régimen diplomático (Cuerpo Diplomático, Cuerpo Consular y Organismos Internacionales), matrículas históricas o matrículas extranjeras se les aplicará las reglas correspondientes a la clasificación ambiental equivalente que resulte de la ficha técnica del mismo o documento equivalente.

“Artículo 24. Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Plaza Elíptica.

1. En desarrollo de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360 se crea la ZBEDEP, denominada Plaza Elíptica, para proteger la salud humana y el medio ambiente urbano mediante la mejora de la calidad del aire y la disminución de los efectos negativos del tráfico motorizado.

b) Se prohíbe a los vehículos con clasificación ambiental A el acceso y la circulación por el interior del espacio delimitado por el artículo 24.2, incluyendo el tramo de la autovía A-42 comprendido dentro de dicho perímetro.

Disposición transitoria primera. Requisitos ambientales generales para la circulación de vehículos en Madrid ZBE.

1. La obligación general del artículo 6.5 de exhibición del distintivo ambiental resulta exigible desde el 24 de abril de 2019 para los vehículos con clasificación ambiental según su potencial contaminante B, C, ECO, CERO Emisiones y futuras categorías. Para los vehículos con clasificación ambiental A solo resultaría exigible a partir de los tres meses contados desde que la DGT creara el oportuno distintivo.

2. Sin perjuicio de las prohibiciones y limitaciones específicamente establecidas, tanto en las ordenaciones de carácter permanente de las respectivas ZBEDEP, como en las ordenaciones temporales que se adopten en aplicación de los artículos 25 y 35, la prohibición general de circulación de los vehículos con clasificación ambiental A según su potencial contaminante en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE regulada en el artículo 21, se aplicará en los siguientes términos transitorios:

a) Con independencia del domicilio de la persona titular, del motivo de movilidad y de su origen y destino podrán acceder y circular por Madrid ZBE, hasta el 31 de diciembre de 2024, los vehículos con clasificación ambiental A que a fecha 1 de enero de 2022 cumplan los siguientes requisitos: **que se encuentren domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y que figuren de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid**, siempre que mantengan durante todo ese tiempo el cumplimiento de ambos requisitos y sin perjuicio de la posible transmisión de su titularidad. Desde el momento en que dichos vehículos dejen de cumplir cualquiera de estos requisitos les será de aplicación el régimen transitorio dispuesto en las letras b) o d) en función de su clasificación por construcción.

A los vehículos con clasificación ambiental A que se domicilien en el RV en la ciudad de Madrid o que se den de alta en el Padrón del IVTM de la ciudad de Madrid con posterioridad al 1 de enero de 2022 les será de aplicación el régimen transitorio dispuesto en las letras b) o d) en función de su clasificación por el criterio de construcción.

b) Los vehículos automóviles con clasificación por criterio de construcción 10 (Turismo), clasificados en las categorías 00 (Sin especificar), 02 (Familiar) y 33 (Todoterreno) por criterio de utilización, clasificados en la categoría ambiental A según su potencial contaminante, conforme a las categorías de clasificación de vehículos de los epígrafes B, C y E, respectivamente, del anexo II del RGV y, que a fecha 1 de enero de 2022 no cumplan los requisitos de encontrarse domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y figurar de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, con independencia del domicilio de la persona titular, del motivo de movilidad y de su origen y destino, podrán acceder a y circular por Madrid ZBE en los siguientes términos:

1.º Desde el 1 de enero de 2022 queda prohibido su acceso y su circulación por las vías públicas urbanas del interior de la M-30, excluyendo la propia M-30.

2.º Desde el 1 de enero de 2023 queda prohibido su acceso y su circulación por las vías públicas urbanas del interior de la M-30 y de la propia M-30.

3.º Desde el 1 de enero de **2024 queda prohibido su acceso y su circulación por todas las vías** públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE.

c) Hasta el 31 de diciembre de 2024 los vehículos, tanto turismos como de otra categoría constructiva, con clasificación ambiental A conducidos por o empleados para trasladar a personas titulares de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida (TEPMR), especialmente adaptados para ello o no, con independencia del domicilio de la persona titular, del motivo de movilidad y de su origen y destino, podrán acceder y circular por Madrid ZBE siempre que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Madrid ZBE.

d) Podrán acceder y circular por Madrid ZBE **hasta el 31 de diciembre de 2024 el resto de vehículos con clasificación ambiental A** no incluidos en el apartado 2.b) y que a fecha 1 de enero de 2022 no cumplan los requisitos de encontrarse domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y figurar de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, con independencia del domicilio de la persona titular, del motivo de movilidad y de su origen y destino.

e) A partir del 1 de enero de 2025, con independencia de si los vehículos están, o no, inscritos en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, solo podrán acceder y circular por las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE: los vehículos especialmente adaptados para ser conducidos por o trasladar a personas titulares de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida (TEPMR) siempre que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Madrid ZBE; los vehículos de extinción de incendios; los vehículos de las Fuerzas Armadas; y los vehículos históricos en los términos regulados por el RVH.

“Disposición transitoria tercera. Requisitos ambientales para el acceso a la ZBEDEP Distrito Centro.

1. En relación a la ZBEDEP Distrito Centro desde la fecha de entrada en vigor de la presente ordenanza:

a) No pueden gestionar invitaciones de acceso a la citada zona para vehículos con clasificación ambiental A las personas empadronadas en el Distrito Centro ni las empresas y autónomos cuya actividad empresarial, profesional o comercial se ejerza en un local u oficina ubicada en el interior de la ZBEDEP Distrito Centro.

b) **No pueden acceder vehículos con clasificación ambiental A** a las plazas de garaje particulares y los aparcamientos municipales para residentes situados en el interior de la ZBEDEP Distrito Centro.

c) Se prohíbe el acceso y circulación por la ZBEDEP de los vehículos a motor con al menos cuatro ruedas y con MMA no superior a tres mil quinientos kilogramos clasificados medioambientalmente en la categoría A, referidos en el artículo 23.3.d).6º y en los apartados 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 12º, 13º, 14º, 16º y 18º del artículo 23.3.e).

d) No pueden acceder a la ZBEDEP Distrito Centro los vehículos con clasificación ambiental A o B destinados a prácticas destinadas a prácticas de conducción de autoescuelas ubicadas en el interior de dicha zona.

5. Hasta el 31 de diciembre de 2024 se permitirá el acceso a la ZBEDEP Distrito Centro de los siguientes vehículos con clasificación ambiental A, siempre que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Distrito Centro, en los términos y con sujeción a los requisitos ambientales generales, permanentes y temporales, para la circulación de vehículos en las vías urbanas de titularidad municipal, incluidas las establecidas en la regulación de Madrid ZBE:

a) Los vehículos de los que ya disponían en propiedad o usufructo el 24 de octubre de 2018, fecha de entrada en vigor de esta ordenanza, las personas empadronadas en el Distrito Centro y los que, con posterioridad a dicha fecha, adquieran éstas a título de herencia por fallecimiento de su titular.

b) Los destinados al transporte de personas titulares de TEPMR que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a la ZBEDEP Distrito Centro.

c) Los vehículos turismo que indiquen las empresas y autónomos cuya actividad empresarial, profesional o comercial se ejerza en un local u oficina ubicada en el interior del Distrito Centro o que se desarrollen en los mercadillos municipales ubicados en dicha ZBEDEP referidos en el artículo 23.3.d).3º.

d) Los que accedan a la ZBEDEP Distrito Centro para dejar o recoger alumnos de educación infantil, primaria o secundaria cuando las necesidades de estos así lo exijan.

6. Desde el día 1 de enero de 2025 solo se permitirá el acceso a la ZBEDEP Distrito Centro de los vehículos con clasificación ambiental A que tengan reconocida la consideración de históricos conforme al RVH y de los vehículos adaptados para ser conducidos por o trasladar a personas con movilidad reducida que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Distrito Centro.”

“Disposición transitoria cuarta. Requisitos ambientales generales de estacionamiento en las plazas SER y específicos de los vehículos tipo turismo rotulado con autorización como titulares de vehículos comerciales e industriales.

1. La prohibición general de estacionamiento de vehículos con clasificación ambiental A según su potencial contaminante en las plazas del AER del SER, regulada en el artículo 49.7, se sujeta a las siguientes excepciones:

a) Residentes en el barrio en que hayan obtenido autorización de estacionamiento del SER, podrán estacionar hasta el 31 de diciembre de 2024.

“ANEXO II.

RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES

SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES.

El ámbito territorial de Madrid ZBE está constituido por **la totalidad de las vías públicas urbanas del término municipal de la ciudad de Madrid.**

A efectos exclusivamente de la aplicación del régimen transitorio previsto en el apartado 2.b) de la disposición transitoria primera se distinguen los siguientes anillos representados para facilitar su conocimiento en el plano incluido a continuación: **anillo interior de M-30; anillo de la M-30; y anillo entre el límite exterior de la M-30 y el límite del término municipal.**

TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES.

Dado que el ámbito territorial de Madrid ZBE se corresponde con el término municipal y la ordenación permanente se regula en los artículos 21, el apartado 2 de la disposición transitoria primera y el presente anexo, no se precisa la instalación de señalización.

Vulneración de la libertad y la igualdad de los españoles ante la ley, y el derecho a protección contra toda discriminación

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 1 de enero de 2025 se va a realizar una discriminación entre propietarios de vehículos basándose en si el vehículo esta inscrito o no en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, y si el propietario tiene registrado el vehículo en el municipio de Madrid

En concreto:

Desde el 1 de enero de 2022 queda prohibido su acceso y su circulación por las vías públicas urbanas del interior de la M-30, excluyendo la propia M-30.

2.º Desde el 1 de enero de 2023 queda prohibido su acceso y su circulación por las vías públicas urbanas del interior de la M-30 y de la propia M-30.

3.º Desde el 1 de enero de 2024 queda prohibido su acceso y su circulación por todas las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE.

Esto supone que una persona residente en municipios limítrofes como Alcobendas, San Sebastián de los Reyes o Getafe si pueda circular por su municipio pero tenga restringida la entrada a determinadas zonas del municipio de Madrid, o que una persona de otra comunidad autónoma no pueda circular con su vehículo por el termino municipal, lo cual supone una discriminación entre españoles basada en su lugar de residencia y contraviene los siguientes artículos de de la Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la CAM, y tratados internacionales firmados por España:

Constitución Española

Artículo 1

1. "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, **que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político**".

Artículo 9

2. **Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas;** remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 10

1 La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2 **Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.**

Artículo 14

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; **tráfico y circulación de vehículos a motor**; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación

Además, la exigencia de igualdad y no discriminación se refleja explícitamente en otros preceptos constitucionales, relativos a los derechos fundamentales en concreto, a objetivos de desarrollo económico (referidos con el nivel de vida de los españoles del art. 130.1) y a la organización territorial del Estado (en relación con la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de conformidad con el art. 149.1.1^a).

Por último, la igualdad aparece implícitamente en otros muchos preceptos constitucionales que, al referirse al sujeto de derechos, utiliza significativamente el término «todos», «todas las personas», «los ciudadanos» o los «españoles», queriendo indicar con ello una debida igualdad en el acceso a tales derechos. Un derecho consagrado en el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, que actúa entre nosotros como criterio hermenéutico, tras su ratificación por España de 26 de septiembre de 1979

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Artículo 1

3. La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, **aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños**, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España

Sin embargo en el PREÁMBULO, título VI de la nueva Ordenanza de Movilidad Sostenible se indica:

“Por otro lado la presente ordenanza satisface el principio de proporcionalidad por cuanto ordenanza contiene la regulación imprescindible para alcanzar los objetivos y razones de interés general propuestos, **sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios** para satisfacer dichos objetivos e intereses generales. [...]”

a) Porque las referidas ordenaciones permanentes y temporales establecen las medidas absolutamente imprescindibles, las **menos restrictivas de los derechos** individuales y las menores obligaciones posibles para lograr la eficaz protección del derecho fundamental a la vida y a la integridad física de las personas y de derecho constitucional a la salud de las personas. [...]

Porque las medidas contemplan el ámbito territorial **absolutamente imprescindible** para su aplicación eficaz: Madrid ZBE otorgaría un nivel común mínimo de protección a toda la ciudad con la determinación de anillos territoriales para su aplicación transitoria; mientras que las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica se circunscriben al ámbito territorial específicamente afectado por la especial presión circulatoria de tráfico motorizado y los elevados niveles de contaminación medioambiental tanto en materia de calidad del aire como acústica Distrito Centro y por disponer de los peores registros de contaminación del aire de la ciudad en Plaza Elíptica.

Porque las medidas se establecen de la manera más proporcional posible **con periodos transitorios lo más amplios posibles**, dentro de la gravedad de las circunstancias, para lograr la eficaz protección del derecho fundamental a la vida y los derechos constitucional a la salud de las personas y a un medio ambiente urbano adecuado para el desarrollo de la persona.

Por su parte, la ordenanza obedece al principio de eficiencia, en la medida en que solo recoge aquellas cargas o restricciones estrictamente necesarias para cumplir las razones de interés general que la motivan, imponiendo el menor número posible de aquellas **y de la forma menos restrictiva para los derechos de las personas, pretendiendo la consecución de los fines de interés general previamente descritos evitando cargas administrativas innecesarias y accesorias para las**

personas, así como simplificando y racionalizando la gestión administrativa de los recursos públicos empleados para ello.”

No es cierto que restringir libertades y derechos fundamentales protegidos por la Constitución como el derecho a circular por el territorio nacional, a la propiedad privada, a la libre circulación de bienes en todo el territorio español, o promover la desigualdad entre españoles sea una medida poco restrictiva de los derechos individuales, y que no acarree obligaciones personales o accesorias para las personas como supone por ejemplo el tener que adquirir un nuevo vehículo o pagar tramites para convertirlo en vehículo histórico.

Los requisitos para que una medida obstaculizadora de la circulación de personas y bienes sea acorde con la Constitución exige la concurrencia simultánea de tres requisitos:

- Existencia de cobertura competencial, o lo que es lo mismo: que la Administración responsable haya actuado dentro de sus competencias.
- Proporcionalidad entre las diferencias que se introducen respecto del régimen existente en toda o en parte de España y el fin legítimo que se persigue al establecer esa diversidad, de manera que resulte adecuada y justificada por su fin.
- La salvaguardia de la igualdad básica de todos los españoles.

Fuera de estos márgenes, aquellas medidas que persigan de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o generen consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada caen dentro de la prohibición del artículo 139.2.

Se prohíbe la adopción de Decretos-Leyes que afecten al derecho de igualdad ante la Ley recogido en el artículo 14 de la Constitución Española (al igual que a cualquier otro derecho, deber o libertad recogida en el Título I de la Constitución), aun en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad en los que, para la regulación de otras materias, sí resulta procedente recurrir a los Decretos-leyes (art. 86.1 de la Constitución Española).

Deben evitarse tomar unas medias desproporcionadas, restringir derechos fundamentales de los ciudadanos e impedir el ejercicio de los mismos, así como imponer unas cargas económicas y causar un daño moral, económico y psicológico al impedirles utilizar sus vehículos a determinados ciudadanos, aunque sea de forma recreativa.

CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Proporcionalidad.- El Ayuntamiento garantizará que las medidas adoptadas sean **proporcionales** al objetivo que se persigue. En particular, **se evitará restringir los derechos de los ciudadanos o imponerles cargas** cuando no sean razonables con respecto al objetivo perseguido.

Toda actividad del Ayuntamiento tenderá a facilitar el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y libertades en el marco de lo que dispongan las leyes.

Con las medidas propuestas el Ayuntamiento estaría incumpliendo sus propio código de buenas practicas, al tomas unas medias desproporcionadas, restringir derechos fundamentales de los ciudadanos e impedir el ejercicio de los mismos, así como imponer unas cargas económicas y causar un daño moral, económico y psicológico al impedirles utilizar sus vehículos a determinados ciudadanos, aunque sea de forma recreativa.

En la memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018 y el expediente 3 se indica:

6.5. Impacto de género y de igualdad de mujeres y hombres.

7. Por todo ello, el proyecto normativo da cumplimiento a la obligación de los poderes públicos de

“promover las condiciones para que la **libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social**”, recogida en el artículo 9.2 de nuestra Constitución.

Así mismo según el Artículo 510 del Código penal, se podría estar promoviendo una discriminación y una falta de igualdad ante la ley hacia determinados colectivos, como sería el de los no residentes en el municipio de Madrid, los propietarios de vehículos clásicos, o personas en situación de necesidad económica que no pueden renovar su vehículo.

Artículo 510.

1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:
a) **Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo**, una parte del mismo o contra una persona determinada **por razón de su pertenencia a aquél**, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

Artículo 510 bis.

Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos comprendidos en los dos artículos anteriores, se le impondrá la pena de multa de dos a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

El reconocimiento de un derecho general a la igualdad y a no ser discriminado parte en el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos de lo previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce un derecho general de «todos» a la igualdad y a no ser discriminado. Ese derecho tiene especial reflejo en el artículo 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en el que se reconoce el derecho a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley y a no ser discriminado, circunstancias que como hemos expuesto se podrían vulnerar e incumplir.

[Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada por el Gobierno de España el 24-11-1977 y ratificada el 4-10-1979](#)

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, **no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona**, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 13

1. **Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.**
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

[Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) ratificado por España el 27 de abril de 1977

Artículo 12

1. **Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él** y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, **la ley prohibirá toda discriminación** y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva **contra cualquier discriminación** por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o **de cualquier índole**, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ratificado por España el 4 de octubre de 1979

Artículo 5. Derecho a la libertad y a la seguridad.



1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad.

Artículo 14. Prohibición de discriminación.

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Protocolo número 4 al convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

Artículo 2. Libertad de circulación.

1. **Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él** y a escoger libremente su residencia.
2. Toda persona es libre de abandonar un país cualquiera, incluso el suyo.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículo 20

Todas las personas son iguales ante la ley.

Artículo 21

1. **Se prohíbe toda discriminación**, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.

Considerando que, por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y su Protocolo adicional, firmado en París el 20 de marzo de 1952, los Estados miembros del Consejo de Europa convinieron en garantizar a sus pueblos los derechos civiles y políticos y las libertades especificados en esos instrumentos;
Considerando que **el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación** por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social;

Los tratados internacionales suscritos por España en relación con el principio de igualdad y las declaraciones internacionales y supranacionales en la materia pueden contemplar el fenómeno de la igualdad ante la ley y no discriminación desde un punto de vista general, sin referencia a relaciones jurídicas concretas, a semejanza de lo que hace el artículo 14 de la Constitución, pero también incidir en aspectos específicos de las relaciones jurídicas, tal y como hacen las leyes estatales de desarrollo constitucional del mismo.

Como hemos expuesto, la visión general del principio de igualdad ante la ley y no discriminación se encuentra en las grandes declaraciones internacionales de derechos. En el ámbito estricto de la Unión Europea habría que citar el Tratado de la Unión Europea.

Los demás tratados suscritos por España en esta materia y resoluciones de organismos internacionales y supranacionales se ocupan de proyectar el principio de igualdad sobre algún campo material concreto o causa de discriminación específica. Entre los muchos tratados que cabría mencionar destacan la Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de 21 de diciembre de 1965, la Declaración de la Conferencia General de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la raza y los prejuicios raciales de 27 de noviembre de 1978, la Convención sobre derechos políticos de la mujer de 20 de diciembre de 1952, la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979 y el Protocolo Facultativo de 6 de octubre de 1999, el Convenio sobre igualdad de remuneración de 29 de junio de 1951, el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 25 de junio de 1958, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en religión o las convicciones de 25 de noviembre de 1981, la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 18 de diciembre de 1992, y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.

En cuanto a las resoluciones de organismos internacionales y supranacionales sobre aspectos concretos de la igualdad, cabe citar, en el ámbito de las Organización de Naciones Unidas, tres muy destacadas: la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la discriminación o las convicciones de 25 de noviembre de 1981, la Declaración de la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la raza y los prejuicios raciales de 27 de noviembre de 1978 y la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 18 de diciembre de 1992.

Además, hay que tener presente que en el seno de la Unión Europea se han dictado muchas normas "derivadas" de interés en la materia, como la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo, de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y de la Comisión contra el racismo y la xenofobia de 11 de junio de 1986, la Directiva 2000/43/CE, que se ocupa del principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por motivo de su origen racial o étnico, la Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo o la Directiva 2002/73/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso de empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo

La normativa estatal e internacional sobre el artículo 14 de la Constitución es, como se ve, muy numerosa, pero ello no es tan llamativo si se compara con la jurisprudencia constitucional recaída sobre el mismo. Nos encontramos ante uno de los preceptos más invocados en los recursos de amparo presentados por los ciudadanos ante el Tribunal Constitucional (el segundo, solo por detrás del artículo 24 relativo a la tutela judicial efectiva) y, por tanto, ante un precepto sobre el que recaído una amplísima doctrina jurisprudencial.

En un gran esfuerzo de síntesis se podrían destacar varios puntos de interés de dicha jurisprudencia. Así, el Tribunal Constitucional ha definido el principio de igualdad como la prohibición de toda diferencia de trato que carezca de una justificación objetiva y razonable; ha afirmado el carácter vinculante de este principio tanto para el legislador (igualdad en la ley), como para los órganos aplicadores del Derecho (igualdad en la aplicación de la ley) y los particulares (igualdad horizontal); ha matizado la vinculación de

los particulares al principio de igualdad al señalar que su libertad de actuación sólo está limitada constitucionalmente de forma directa por la prohibición de discriminar por las causas expresamente mencionadas en el artículo 14, por considerarse de orden público, mientras que en lo demás ha de estarse a lo que establezcan las leyes y los jueces, que en todo caso deberán ponderar este trascendente principio con el de autonomía de la voluntad, implícito en la Constitución.

El Tribunal ha establecido también los criterios o elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y otra discriminatoria y, por tanto, constitucionalmente inadmisibles (desigualdad de los supuestos de hecho; finalidad constitucionalmente legítima; congruencia entre el trato desigual, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue; y proporcionalidad entre los elementos anteriores); ha otorgado a las condiciones personales explícitamente enunciadas en el artículo 14 (nacimiento, raza, sexo, religión y opinión) el tratamiento de "categorías sospechosas de discriminación", de tal modo que todo trato desigual basado en alguna de esas circunstancias debe ser sometido a un escrutinio especialmente riguroso, necesitando un plus de fundamentación de su objetividad y razonabilidad para pasar el test de constitucionalidad; ha admitido, con ciertas cautelas, la compatibilidad de las leyes singulares o de caso único con el principio de igualdad; y, por último, ha defendido la necesidad de hacer una interpretación dinámica y abierta de la igualdad formal del artículo 14, a fin de hacerla compatible con la igualdad real y efectiva de que habla el artículo 9.2 de la Constitución, lo que le ha llevado, entre otras cosas, a admitir la validez constitucional de las medidas de acción positiva y de discriminación inversa en relación con grupos sociales desfavorecidos (mujer, discapacitados, etc.).

El requisito de estar dado de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid y figurar al corriente de pago para obtener la condición de residente, no garantiza el principio de igualdad (art. 14 CE) y un trato no discriminatorio (art. 18 TUE) en relación con los titulares de vehículos matriculados en el Ayuntamiento de Madrid respecto de los que lo están en otros municipios.

Cualquier medida que separe en función del lugar de residencia o el territorio resulta pues discriminatoria, y la diferenciación de trato basada en la residencia supondría una vulneración del principio de igualdad.

Imposibilidad de adaptación en los plazos indicados de determinados vehículos

Entre las exenciones contempladas para vehículos sin distintivo ambiental se indica [“Se exceptúan de esta prohibición aquellos vehículos que tengan reconocida la consideración de históricos conforme a la normativa nacional que les sea de aplicación”](#) y [“A partir del 1 de enero de 2025 solo podrán acceder a y circular por las vías urbanas de titularidad municipal del ámbito territorial de “Madrid Zona de Bajas Emisiones”: \[...\] los vehículos históricos en los términos regulados por la normativa estatal con independencia de si están inscritos o no en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica \(IVTM\) del Ayuntamiento de Madrid](#)

Para catalogar un vehículo como histórico tiene que tener un mínimo de 30 años de antigüedad, y se da la paradoja de que un vehículo de 1996 sin distintivo ambiental no se puede catalogar como histórico hasta el 2026 y sin embargo desde el 2024 o 2025 no podría circular por Madrid. Con esto está condenando a todos los vehículos de menos de 30 años, es decir los vehículos de gasolina matriculados entre 1996 y 2000 y a los diesel de entre 1996 y 2006, generando una imposibilidad de adaptación en los plazos indicados de estos vehículos y realizando nuevamente una discriminación entre propietarios de vehículos en función de la antigüedad de su propiedad.

Estos coches de 1996 en adelante si desean ser conservados por sus propietarios tendrían que permanecer en garaje o en la vía pública sin moverse, lo cual es una injusticia total solo porque no se pueden catalogar como vehículos históricos y muchos de ellos no hacen más de 5.000 km al año.

También resulta contradictorio que a los vehículos históricos si se les permita circular, pero no aparcar en la zona SER, más aun cuando se quieren ampliar estas zonas.

Vulneración de: El derecho a circular por el territorio nacional. La libertad de circulación de personas, bienes y mercancías. La libre circulación de los trabajadores

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2022 se va limitar e impedir la libre circulación de los propietarios de determinados vehículos, para finalmente el 1 de enero de 2025 prohibir totalmente su circulación en todo el territorio municipal, lo cual contraviene los siguientes artículos de la Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la CAM, y tratados firmados por España:

- Tratado de la Unión Europea

Preámbulo

RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Artículo 3

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos **un espacio de libertad**, seguridad y justicia sin fronteras interiores, **en el que esté garantizada la libre circulación de personas** conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

PROTOCOLO (No 24)

TENIENDO PRESENTE que los Tratados establecen un espacio sin fronteras interiores **y conceden a todos los ciudadanos de la Unión el derecho a circular y residir libremente dentro del territorio de los Estados miembros.**

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Artículo 20.

2. **Los ciudadanos de la Unión** son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. **Tienen, entre otras cosas, el derecho:**

a) de **circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**

Artículo 21

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá **derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

Artículo 26 relativo a la libre circulación de mercancías

2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el **que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.**

Artículo 45

1. **Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.**

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, **la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:**

b) de **desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;**

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/C 202/02)

Preámbulo

La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y **garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales**, así como la libertad de establecimiento.

Artículo 45

Libertad de circulación y de residencia

1. Todo ciudadano de la Unión tiene **derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**.

2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

El **derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros** y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE).

El establecimiento del mercado único requería la supresión de todos los obstáculos que aún impedían la libre circulación. En el Libro Blanco de la Comisión de 1985 se enumeraban las barreras físicas y técnicas que era necesario eliminar, así como las medidas que debía adoptar la Comunidad para ello.

El Parlamento Europeo ha respaldado la realización del mercado interior y siempre ha apoyado la libre circulación de mercancías:

En su Resolución de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, el Parlamento Europeo subrayó que es sumamente importante mantener abiertas las fronteras interiores de la Unión para las mercancías

En su Resolución de 19 de junio de 2020, el Parlamento recordó que el espacio Schengen es un preciado logro que se asienta en el núcleo mismo del proyecto de la Unión e **instó a los Estados miembros a que redujesen las restricciones a la libre circulación** e intensificasen sus esfuerzos para lograr la plena integración de Schengen.

- DIRECTIVA 2004/38/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004

(1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual **a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

(2) **La libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior**, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

TÍTULO V. Artículo 45 - Libertad de circulación y de residencia

1. Todo ciudadano de la Unión **tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**. 2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

- Resoluciones del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo lleva mucho tiempo luchando denodadamente para defender el derecho a la libre circulación, al que considera un principio esencial de la Unión Europea. En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la UE, **el Parlamento rechaza todo intento de menoscabar el derecho a la libre circulación**, además de pedir a los Estados

miembros que cumplan las disposiciones del Tratado relativas a las normas de la Unión sobre la libertad de circulación y que garanticen el respeto del principio de igualdad y el derecho fundamental a la libre circulación respecto de todos los Estados miembros. Tanto en su Resolución, de 15 de marzo de 2017, sobre los obstáculos a la libertad de los ciudadanos de la Unión de circular y trabajar en el mercado interior, como en la de 12 de diciembre de 2017 relativa al Informe sobre la ciudadanía de la UE de ese mismo año, **el Parlamento reitera su petición de que se supriman los obstáculos al derecho de libre circulación**.

En lo que respecta al espacio Schengen, el Parlamento, en su Resolución, de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen, «condena el restablecimiento continuo de controles en las fronteras interiores», dado que **«son perjudiciales para la unidad del espacio Schengen y nocivas para la prosperidad de los ciudadanos europeos y el principio de libre circulación»**.

- Constitución Española

Artículo 19

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia **y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España** en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.»

El derecho a la libertad de circulación es un derecho fundamental reconocido en el artículo 19 de la CE, ubicado en el capítulo segundo del título primero dentro de los derechos fundamentales y libertades públicas con protección reforzada, conforme al art. 53 del mismo texto, siendo que el art.55 no permite su suspensión sino en el estado de excepción y sitio, estableciéndose en el inciso final del apartado segundo que “la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en LO 4/81 producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”

Se puede definir la libertad de circulación como la libertad de deambular por el territorio nacional, es decir, la posibilidad de trasladarnos de un lugar a otro sin injerencia ni traba alguna, lo que conecta con el mandato contenido en el art.139 CE dirigido a las autoridades de las CC.AA. para que adopten las medidas que impidan o dificulten la libertad de circulación

El contenido del derecho de circulación se puede concretar en la libertad de circulación; entendida esa libertad, como la facultad de la persona física para desplazarse en el espacio, partiendo de la base de que tal desplazamiento ha de efectuarse por las vías públicas o privadas de uso público, pero respetando la propiedad privada reconocida en el artículo 33 de la CE. Consiste por tanto, en el derecho de todos los ciudadanos a circular (y residir) libremente en cualquier parte del territorio nacional, sin poder ser obstaculizados por los poderes públicos ni por los particulares, a no ser en los casos en que por ley, y respetando el contenido esencial de los mismos, se establezcan límites a tal ejercicio, según exige el artículo 53.1 de la C.E

La redacción del artículo 19 no prevé ningún tipo de limitaciones a los derechos en él contenidos, al contrario de lo que sucede con otros textos constitucionales.

El contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Así pues, cada derecho fundamental goza de un núcleo esencial sin el cual queda desnaturalizado, y deja de responder incluso a su denominación formal, de manera que, si la regulación afecta este núcleo, ha de entenderse inconstitucional.

Existen ciertas limitaciones que derivan del propio texto constitucional y otras derivadas del resto del ordenamiento jurídico. Las derivadas de la Constitución son las siguientes:

- Reconocimiento constitucional de la propiedad privada en el artículo 33; en consecuencia, la libertad de circulación se limita a las vías públicas o a las privadas de uso público, no poseyendo el ciudadano derecho para circular en predios de propiedad privada.
- Limitaciones derivadas de deberes constitucionales.
- La detención gubernativa, la prisión preventiva, las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad.
- La suspensión temporal de los derechos y garantías constitucionales del artículo 55 de la Constitución prevé la posibilidad de suspender los derechos contenidos en el artículo 19 de la misma, en los supuestos de que sean declarados los estados de excepción o de sitio, guardando silencio sobre la posibilidad de tal suspensión en los estados de alarma, circunstancia que el TC aclaró en la Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021 sobre el “Real Decreto 463/2020, Decreto ley del primer Estado de Alarma”

La libertad personal implica que no pueden realizarse privaciones o restricciones de libertad ilegítimas o arbitrarias que impongan límites a la autonomía de la persona que desnaturalicen su derecho, lo hagan impracticable o lo dificulten más allá de lo razonable, se refiere a la libertad de la persona física en cuanto ser corporal en sí mismo, constituyendo un derecho matriz y residual, ya que protege las expresiones de libertad no asegurados específicamente por los demás derechos autónomos, posibilitando realizar todo aquello que es lícito; es el derecho de toda persona a que los poderes públicos y terceros no interfieran en la esfera de autonomía personal, el derecho en definitiva, de disponer de su propia persona y de actuar determinado por la propia voluntad sin otras limitaciones que las que imponen el medio natural, los derechos de los demás y el ordenamiento constitucional.

Por otro lado, la libertad de circulación es aquel derecho de toda persona a trasladarse sin obstáculos por el territorio nacional pudiendo asentarse donde estime conveniente, y a entrar y salir libremente del país, pudiendo expatriarse si lo considera adecuado. Pretende este derecho proteger dos dimensiones: una de carácter interna, la libre circulación y residencia dentro del país, y otra de carácter externa, la libre entrada y salida del territorio nacional.

Esta limitación de circulación entre 2022 y 2025 a personas cuyo vehículo no estén en situación de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, y a todos los propietarios de vehículos sin distintivo ambiental desde el 1 de enero de 2025 afecta gravemente a la movilidad de las personas no residentes en el municipio de Madrid que se desplazan hasta el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, uno de los principales aeropuertos de España y punto de salida del territorio nacional, por no tener aeropuertos en sus regiones y tener que recurrir a su vehículo por no disponer de un transporte público o privado que les lleve hasta ese aeropuerto, limitándose en parte su derecho a entrar y salir libremente de España. Basta recordar los datos de tráfico del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas que en 2019 conectaba con 220 destinos, había 83 aerolíneas operando más de 430 rutas, y tuvo 61,7 millones de pasajeros y 426.376 operaciones para ver el potencial número de personas afectadas.

Artículo 81

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

Por otra parte, se excluye su regulación por parte del Gobierno, tanto a través la figura del decreto legislativo (art. 82.1 CE), como del decreto-ley (art. 86.1 CE).

La regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas son materias reservadas para una Ley Orgánica, debiendo ser aprobada por el Congreso de los Diputados, y no son competencia de una Ordenanza Municipal. Así mismo sólo se puede prohibir restringir la libertad de circulación por resolución judicial o si están declarados los Estados de Excepción o de Sitio.

Además hay que tener en cuenta el principio de jerarquía normativa. De conformidad con este principio, las normas de rango inferior no pueden oponerse a las de rango superior. El ordenamiento está ordenado de forma jerárquica y en su cúspide se halla la Constitución

Artículo 139.2

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que **directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español**.

Es evidente el paralelismo, entre el contenido del artículo 19 de la Constitución cuando reconoce el derecho de los españoles a circular por el territorio nacional y el art.139, si bien esto es así, de un modo literal, los Tribunales han entendido que el constituyente al enunciar los principios generales del Título VIII, resolvió incluir la disposición que nos ocupa y al hacerlo la diferenció del Derecho fundamental. Es evidente, que si el constituyente quiso incluirlo ahí, y no en el propio art.19, hemos de buscarle otro significado que no sea el simplemente reiterativo.

No estamos ante una regla competencial ni un principio rector de política económica, más bien se trata de un mandato a los poderes públicos del que se desprende una prohibición formal de obstaculizar directa o indirectamente la libertad de circulación (y residencia).

Así lo ha entendido el TC en numerosas sentencias si bien siempre conectado este precepto con la libertad de circulación de bienes desde una perspectiva económica, y relacionándolo con el principio de igualdad y solidaridad del apartado primero del mismo artículo.

A juicio del Tribunal, el artículo 139.2 fundamenta el deber de los poderes públicos de perseguir los fines que les son propios competencialmente hablando, con aquellas medidas que menos perjudiquen la libertad de circulación: las que causen menos distorsiones en el tráfico económico estatal. Y ello, con la finalidad, de no obstaculizar el libre movimiento económico.

Existen al respecto sentencias del Tribunal Constitucional centradas en el derecho a la libre circulación de bienes, capitales y servicios por todo el territorio nacional (ST 59/90 de 29 de marzo y 18/17 de 2 de febrero).

La Constitución garantiza a todos los españoles el derecho a circular con libertad por todo el territorio del Estado, y es evidente que una buena parte de esa circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas.

Este precepto, que tiene como beneficiarios inmediatos a los “españoles”, engloba un cuádruple contenido, según la jurisprudencia constitucional: el derecho a la elección de residencia de manera libre, el derecho a la circulación por el territorio nacional, el derecho a entrar en el territorio español y el derecho a salir de este mismo espacio territorial . Aunque estos derechos fundamentales se refieren específicamente a los “españoles”, esto no significa que no sean extensibles, bajo determinados condicionantes, a los extranjeros y, en particular, a aquellos que tengan la “ciudadanía de la Unión Europea”.

Su ubicación dentro de nuestra Carta Magna hace que estos derechos fundamentales posean un contenido esencial que sólo puede ser desarrollado mediante Ley Orgánica y que dispongan, además, del nivel de protección más elevado existente en el ordenamiento constitucional español a través del recurso de amparo.

Hasta la fecha las únicas injerencias conocidas al derecho a la libertad de circulación eran puntuales dirigidas a personas individualmente consideradas y no al conjunto de la población, así por ejemplo las contenidas por el CP al establecer prohibiciones aproximación o penas de prisión y LOPSC al permitir a los agentes de la autoridad limitar o restringir la circulación o permanencia en lugares públicos por el tiempo imprescindible para el restablecer cualquier posible alteración.

Esta importancia de la libertad de circulación en vehículos viene reflejada en la [Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial \(Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo\)](#)

La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, autoriza al Gobierno para que, con sujeción a los principios y criterios que resultan de dichas bases, apruebe, en el plazo de un año, un texto articulado, como instrumento normativo idóneo que permite revestir de rango legal las disposiciones en materia de circulación de vehículos, **caracterizados al mismo tiempo por su importancia desde el punto de vista de los derechos individuales y por su complejidad técnica.**

En efecto, el **fenómeno del tráfico de vehículos a motor se ha generalizado** y extendido de tal manera que puede afirmarse que forma parte de la vida cotidiana y **que se ha transformado en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de la libertad de circulación.**

La libertad personal implica que no pueden realizarse privaciones o restricciones de libertad ilegítimas o arbitrarias que impongan límites a la autonomía de la persona que desnaturalicen su derecho, lo hagan impracticable o lo dificulten más allá de lo razonable, y se refiere a la libertad de la persona física en cuanto ser corporal en sí mismo, constituyendo un derecho matriz y residual, ya que protege las expresiones de libertad no aseguradas específicamente por los demás derechos autónomos, posibilitando realizar todo aquello que es lícito; es el derecho de toda persona a que los poderes públicos y terceros no interfieran en la esfera de autonomía personal, y el derecho en definitiva de disponer de su propia persona y de actuar determinado por la propia voluntad sin otras limitaciones que las que imponen el medio natural, los derechos de los demás y el ordenamiento constitucional.

Por otro lado, la libertad de circulación es aquel derecho de toda persona a trasladarse sin obstáculos por el territorio nacional pudiendo asentarse donde estime conveniente, y a entrar y salir libremente del país, pudiendo expatriarse si lo considera adecuado. La libertad personal y la libertad ambulatoria son, entre otros, dos aspectos del Derecho Fundamental que pueden verse afectados por las restricciones al tráfico de determinados vehículos.

Considerando el marco legislativo europeo sobre la materia consideramos que existe una contradicción entre las restricciones de tráfico que se plantean en la Ordenanza y la libre circulación de personas y mercancías a nivel europeo. Libertad concretada hoy en cuanto a su contenido en la Directiva 2004/38 de la Unión Europea.

Esta libertad, sólo afecta a los ciudadanos europeos y a sus familiares, lo cual no obsta a la posible ilegalidad de las medidas restrictivas al tráfico (sobre todo si tienen como objetivo el transporte de mercancías por carretera) aunque se produzcan en una Comunidad autónoma o en un municipio concreto, si de ellas se derivan limitaciones u obstáculos a la libertad de circulación dentro de la UE. Esta situación podría dar lugar a pronunciamientos favorables del El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y generar la correspondiente indemnización al particular afectado. El TJCE estableció en su día, que el principio de libre circulación de mercancías obliga a los Estados miembros a garantizar el libre acceso a las principales vías de tránsito y que dicha obligación puede prevalecer sobre los derechos fundamentales, tales como las libertades de expresión y de reunión

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Artículo 3. Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico

Artículo 16. Libre iniciativa económica.

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

d) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

h) Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

i) Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

Así mismo se está realizando una interpretación abusiva de un precepto de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial que se incluye en el expediente 1 que acompaña al proyecto de modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid así como en la “memoria

inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018”.

Artículo 18. Supuestos especiales del sentido de circulación y restricciones. Cuando **razones de seguridad o fluidez** de la circulación lo aconsejen, o por motivos medioambientales, se podrá ordenar por la autoridad competente otro sentido de circulación, la **prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía**, bien con carácter general o para determinados vehículos, **el cierre de determinadas vías**, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcones o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto.

Este artículo en ninguno momento habla de la prohibición total de circular por todas las vías de un término municipal, lo cual como hemos comentado constituye un abuso de la ley en perjuicio de los ciudadanos y contribuyentes.

En el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Artículo 39. Limitaciones a la circulación.

1. Con sujeción a lo dispuesto en los apartados siguientes, **se podrán establecer limitaciones de circulación, temporales o permanentes**, en las vías objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, **cuando así lo exijan las condiciones de seguridad o fluidez** de la circulación

3. Corresponde establecer las aludidas restricciones al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico o, en su caso, a la autoridad de tráfico de la comunidad autónoma que tenga transferida la ejecución de la referida competencia.

Este artículo no se menciona en ninguno momento limitaciones a la circulación en función de la contaminación ambiental, a la tasa de emisiones de un vehículo o la etiqueta que le haya asignado la DGT.

De lo que se desprende de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y del Reglamento General de Circulación anteriormente mencionados es que un Ayuntamiento no tiene capacidad para el cierre permanente de todas las vías de un municipio basándose en criterios de contaminación, y de hacerlo perjudicaría los derechos fundamentales particulares.

[Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES](#)

Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) es un impuesto real, directo y objetivo, de titularidad municipal y de exacción obligatoria que se encuentra en los artículos 92 a 99 del TRLRH

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiere sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en éstos. También se consideran aptos, aun que no consten en ningún registro, los vehículos provistos de permisos temporales de circulación o de matrícula turística.

Respecto al nivel de emisiones de un vehículo, hay que atenerse a lo establecido en el [Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos](#):

CAPÍTULO II

Artículo 11 Generalidades. Condiciones técnicas

Las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos de motor, sus partes y sus piezas, para que puedan ser matriculados o puestos en circulación, con las limitaciones, excepciones y especificaciones que se establecen en la reglamentación que se recoge en el anexo I, son las que se indican en los puntos siguientes:

19. Los vehículos de motor deberán cumplir lo establecido en las correspondientes disposiciones sobre emisión de humos, gases contaminantes, ruidos y compatibilidad electromagnética, de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación que se recoge en el anexo I.

y en la [Ordenanza 4/2021, de 30 de marzo, de Calidad del Aire y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Madrid](#)

Vehículos de motor y ciclomotores

Artículo 29. Obligaciones de conductores y titulares de vehículos.

Los conductores y titulares de vehículos de motor y ciclomotores que circulen dentro del término municipal de Madrid deberán:

a) **Cumplir con lo establecido en las disposiciones vigentes sobre emisión de humos y gases contaminantes.**

b) Respetar las limitaciones, restricciones o prohibiciones de circulación y estacionamiento, y cumplir con aquellas obligaciones, individuales o colectivas, que se incluyan en los planes en materia de calidad del aire, con el fin de proteger el medio ambiente y la salud de los ciudadanos, en los términos y con los efectos previstos en la normativa en materia de movilidad del Ayuntamiento de Madrid.

c) Colaborar en las pruebas de detección e inspección que permitan comprobar las posibles deficiencias sobre emisión de humos y gases contaminantes, así como abonar las tasas o exacciones que, en consecuencia, correspondan.

Los vehículos sin distintivo ambiental que se encuentren al corriente del pago del IVTM, con las pruebas de la ITV superadas, seguro en vigor, con placas de matrícula y con su permiso de circulación son vehículos tan aptos para circular como cualquier otro, y así los ha considerado el Ayuntamiento de Madrid cuando ha estado cobrando a sus propietarios el Impuesto de Circulación, actualmente el IVTM, durante décadas, por lo que si anteriormente el Ayuntamiento recibía estos ingresos vía impuestos sin poner ningún impedimento la conducta actual sería un poco hipócrita.

Un propietario de un vehículo que pueda circular legalmente por Alcalá de Henares, Alcobendas, Arroyomolinos o Albacete no puede ser objeto de discriminaciones ni restricciones en su libertad de circulación si pretende transitar por el término municipal de Madrid, pues de una manera arbitraria y discriminatoria se estaría imponiendo una prohibición a la circulación de un vehículo con todas sus inspecciones en regla e impuestos al corriente de pago que si podría circular por cualquier carretera del territorio nacional al ser apto para ello, condicionando así la libertad de circulación y la movilidad de miles de propietarios y sus familias, y el uso y disfrute de su propiedad privada.

En la memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018 y en el expediente 1 que acompaña al proyecto inicial de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 se indica

6.4.6 Reflexiones sobre impactos indirectos.

1. Las restricciones y prohibiciones generales y específicas de circulación y estacionamiento están destinadas a proteger la salud de las personas mediante la restricción y en su caso prohibición de circulación y/o de estacionamiento de determinados o de todos los vehículos en función de la clasificación ambiental de los vehículos según su potencial contaminante conforme al RGV.

Estas prohibiciones pueden incidir en la decisión individual de adelantar la renovación de determinados vehículos. Actualmente puede producirse una ralentización del cambio del vehículo porque algunas personas físicas y jurídicas prefieren esperar a que la tecnología del vehículo eléctrico obtenga un mayor desarrollo y un abaratamiento de precios, así como contar con redes más amplias y tupidas de puntos de recarga.

Pero conforme vayan finalizando progresivamente los plazos recogidos en los regímenes transitorios es previsible que las ordenaciones permanentes adoptadas para proteger el derecho a la vida, el derecho a la salud, la protección de la salud pública y del medio ambiente urbano, **influyan en la decisión personal, subjetiva, libre y responsable** de adquirir un vehículo nuevo o usado menos contaminante, o

hacer un cambio modal hacia otros modos de transporte, como el transporte público colectivo solo, o en combinación intermodal con bicicletas, VMP y vehículos de movilidad como servicio.

Esta decisión en ningún momento sería subjetiva ni libre, ya que es el Ayuntamiento de Madrid el que estaría de una manera arbitraria y discriminatoria imponiendo una prohibición a la circulación de un vehículo con todas sus inspecciones en regla e impuestos al corriente de pago que si podría circular por cualquier carretera del territorio nacional al ser apto para ello, condicionando así la libertad de circulación y la movilidad de miles de propietarios y sus familias, y el uso y disfrute de su propiedad privada.

Vulneración del derecho a la propiedad privada, y a su uso y disfrute

Artículo 33 CE.

1. **Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.**
3. **Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes**

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículo 17 Derecho a la propiedad

1. **Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos.** Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

Artículo 52 Alcance e interpretación de los derechos y principios

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, **sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general** reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Código Civil.

TITULO II. DE LA PROPIEDAD. CAPITULO I. De la propiedad en general

Artículo 348

La propiedad es el **derecho de gozar y disponer de una cosa**, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.

Artículo 349

Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.

Artículo 353

La propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente.

El automóvil es uno de los inventos que ha cambiado con más intensidad la vida cotidiana de las sociedades modernas. La generalización de su tenencia y uso entre todos los estratos sociales en los países occidentales ha tenido, tiene y tendrá un impacto importante su modelo de desarrollo económico y social. Sin el vehículo privado no resulta posible hoy entender determinadas estructuras urbanas, modelos de desarrollo industrial o comercial, ni tampoco el extraordinario crecimiento observado de la movilidad de los ciudadanos por motivos de trabajo, de ocio o de formación.

El papel central que ha alcanzado el automóvil dentro del modelo de movilidad imperante se explica en buena medida por las ventajas que su uso comporta, tanto a nivel individual como colectivo. Hoy, a diferencia del pasado, millones de ciudadanos pueden desplazarse más lejos y durante más tiempo, cada día, en una apertura de horizontes personales impensable hace apenas unas décadas. Igualmente, las empresas pueden organizar sus procesos de producción y distribución con criterios más eficientes. En general, todo ello ha redundado en una mejora importante de los niveles de bienestar colectivo.

En las ciudades, el predominio del automóvil ha sido, a la vez, causa y consecuencia de un modelo de movilidad que ha debido dar respuesta a menudo a las necesidades derivadas de una población creciente y un tejido social y económico cada vez más sofisticado. Es cierto, así, por ejemplo, que el uso del coche privado se ha visto propiciado en muchos casos por la falta de una alternativa eficiente de transporte público.

En el medio metropolitano (o de la ciudad-región) el automóvil entra en competencia Y complementariedad con las redes de transporte colectivo, pero éstas muestran todavía su eficacia para ciertas condiciones de densidad, proximidad y concentración de itinerarios. En el contexto de la ciudad dispersa, en cambio, donde gran parte del empleo y de las actividades atractoras de viajes está extendida sobre el territorio y donde vive un porcentaje importante de la población, el vehículo privado sigue siendo imprescindible para garantizar la conectividad y el derecho a la movilidad de gran parte de la población.

Cuando el fundamento de una actividad económica es un bien, como en el caso de los transportistas, y la actividad empresarial consiste en un determinado aprovechamiento de aquel, la protección de la libertad de empresa no puede ir más lejos que la de la propiedad; o, dicho de otro modo, los límites o las cargas u obligaciones que —en virtud de la función social de la propiedad— pesen sobre el bien, constituyen también cargas constitucionalmente admisibles del derecho a la libertad de empresa.

Con ese debilitamiento de la propiedad privada también atacamos a nuestro desarrollo económico y social, algo crucial en estos momentos de crisis económica. Numerosos estudios muestran que cuanto mayor es el grado de certidumbre sobre el marco regulatorio y la protección de la propiedad privada, mayor es el desarrollo económico, ya que se genera más inversión y más competitividad

La prohibición de circular en el termino municipal a los propietarios de determinados vehículos supone una restricción del derecho a la propiedad privada en tanto que limita su uso y disfrute, y constituye de facto en una privación de esos bienes, equiparable a una expropiación forzosa sin indemnización, dado que prohíbe su circulación y por tanto no hace posible trasladarlo por su propios medios, bajo amenaza de sanción, desde su lugar de estacionamiento hasta fuera de los confines del termino municipal.

Ese concepto de expropiación se ha calificado como concepto formal de expropiación, porque escoge un elemento formal —el del enfrentamiento entre lo singular y lo general— para caracterizar la institución. Muy sintéticamente puede completarse el contexto explicativo de este concepto formal de expropiación si se dice que, en él, lo relevante de la expropiación es que afecta singularmente a un círculo determinado o determinable de afectados, que soportan una privación singular en beneficio del interés general, de forma tal que tienen derecho a exigir de la colectividad una indemnización que les compense por su «sacrificio especial. En último término, la indemnización compensa por una desigualdad en cuanto a la aportación de aquellos individuos al bien colectivo.

Según la STC 204/2004, de 18 de noviembre FJ 5, in fine (también recogida en la STC 45/2018, de 26 de abril FJ 3). La idea constituye un verdadero pilar de la jurisprudencia constitucional sobre esta

materia. Debe notarse que forma parte del concepto constitucional de expropiación la circunstancia de que se trate de una privación imperativa

«Debe entenderse por (expropiación forzosa) la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o de interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente.»

El derecho a la propiedad privada regulado en el artículo 33, aunque no es un derecho fundamental está por encima al derecho a la salud, el cual realmente no es un derecho en si mismo sino un principio rector.

Ha de recordarse en este punto que el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) dispone que "el Tribunal Constitucional podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica". Así como el artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone que "Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional", nulidad que se explica y justifica por la posición relevante que en el ordenamiento jurídico ocupan los derechos fundamentales.

También "serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales."

JURISPRUDENCIA

Si nos centramos en la jurisprudencia, y en concreto a la de del Tribunal Supremo, puede servirnos de utilidad la STS 19 de Enero de 2005 (y en aplicación de su doctrina la STSJ País Vasco de 15 de Marzo de 2006)

El fallo versa sobre un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra una resolución de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que se establecían medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 1997 y 2005 para determinados transportes de mercancías.

Sin entrar en detalle, el TS determinó: "la ilegalidad de las normas autonómicas que prevean, **para un determinado tipo de vehículos, prohibiciones generales de circulación por todas las carreteras**

de la Comunidad Autónoma, y ello porque las normas estatales únicamente permiten que la restricción **afecte a determinados itinerarios o partes o tramos de ellos.**"

Así mismo, se estableció: "la infracción de los artículos 5 del Real Decreto Legislativo 339/90 de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación y Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y de los artículos 37 a 39 del Reglamento General de Circulación aprobado por Real Decreto 13/92, de 17 de enero"

Como se ve claramente, estas normas no permiten la prohibición general de circulación por una determinada parte del territorio nacional a una específica clase de vehículos, sino que la restricción sólo puede afectar a "determinados itinerarios", o "partes o tramos de ellos".

Por su parte, la STC 88/1986 sobre el mismo asunto, señala que "La medida adoptada por la Administración vasca, si bien formalmente amparada en una competencia de regulación de tráfico, se encontraba completamente desvinculada de esta finalidad, siendo en realidad una medida de regulación del transporte de mercancías adoptada con violación del orden competencial definido por la Constitución. Pero, además, podemos afirmar que la medida implica una evidente infracción del artículo 139.2 CE por cuanto se obstaculiza la libre circulación de bienes en todo el territorio español, discriminando según el origen o destino de los mismos y sin importar la naturaleza intracomunitaria, intercomunitaria o internacional de los transportes.

La distinción establecida en la Resolución comentada es completamente arbitraria por falta absoluta de razonabilidad. Una medida, aún amparada en una competencia legítima (en el caso mencionado no lo es) puede resultar contraria al art. 139 y por extensión al derecho a la libertad de circulación, si su finalidad es obstaculizadora. Las medidas deben ser proporcionales al fin perseguido, no lo serán cuando haya otras de menor calado que puedan ser sustitutivas de esta, obteniendo el mismo o similar resultado.

Estos fallos, aún referidos de nuevo a conflictos entre CC.AA y Estado, arrojan sin embargo importantes conclusiones: una medida, aún amparada en una competencia legítima (en el caso anterior no lo es) puede resultar contraria al art. 139 y por extensión al derecho a la libertad de circulación, si su finalidad es obstaculizadora; Las medidas deben ser proporcionales al fin perseguido, no lo serán cuando haya otras de menor calado que puedan ser sustitutivas de esta, obteniendo el mismo o similar resultado.

En este sentido se expresa otro fallo del TC:

En lo que respecta a la concreta plasmación de estos principios de igualdad y unidad de mercado aunque aplicados al ámbito del transporte, la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en su FJ 2.º, afirma que «Ciertamente, cualquier normativa local dentro de su ámbito competencial propio, puede incidir sobre la circulación de personas y bienes...». Si bien se recuerda a continuación que no toda incidencia constituye necesariamente un obstáculo, se añade que sí «lo será sin duda cuando intencionadamente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación ...» y «... también en aquellos otros en los que las **consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos** que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen...».

Esta doctrina es reiterada y resumida en la STC 64/1990, de 5 de abril (FJ 2.º): «Útil será, a este respecto, tener presente la doctrina expuesta en las SSTC. 37/1981 y 88/1986. En la primera, ha precisado este Tribunal que no toda medida que incida sobre la circulación de bienes y personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al art. 139.2 de la CE, sino que lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (fundamento jurídico 2.º). »

Como se indicó en la STC 49/1999, «por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas, ora incida directamente en su desarrollo (art. 81.1 CE) o limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal. Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución Española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean

afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro, en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995, y 96/1996), constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981 FJ 10)».

Por lo tanto, esta doctrina con las salvedades referidas a la diferencia sustancial de objeto, podrían ser aplicadas a cualquier restricción del art.139.2, y por ende del 19 de la Constitución Española.

En las SSTS 15 julio 2002 y 2 octubre 2002 (casación núm. 7729/1997 y 10423/1997, respectivamente) se indica que " la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que **su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc.**, sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico.

La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas - normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia". En idénticos términos se pronunciaba la STS 29 mayo 2000 (casación 7380/1994).

Asimismo, el TC ha configurado la libertad de circulación de un modo abstracto, sin depender de un medio concreto para su ejercicio, y, por supuesto, sin que pueda estar supeditada a fin, causa o justificación alguna. De lo contrario, la libertad de circulación no sería sino un mero medio necesario para la satisfacción de otros derechos, y no gozaría de protección autónoma.

Es necesario analizar también la cuestión de que las restricciones de tráfico puedan genera en la Administración la obligación de indemnizar a particulares sobre las pérdidas de su actividad empresarial, circunstancia que puede darse con facilidad en los supuestos de restricciones al tráfico.

Son obvios los costes que la obstaculización de la circulación puede generar en tanto en las personas, por costes de tiempo y económicos, sobre todo en autónomos, como en las empresas. La posibilidad de exigir una indemnización no es baladí, sobre todo en los supuestos de restricciones injustificadas a la circulación que se plantean por parte del Ayuntamiento de Madrid.

En ese sentido se expresa un único fallo del TSJ Castilla y León, en su sentencia nº 408/2003.

El Tribunal declara la responsabilidad patrimonial de la administración al considerar que durante los días de la campaña "Burgos sin coche" se impidió el acceso de los vehículos particulares al aparcamiento de la Plaza Mayor quedando acreditado que la recurrente vio disminuidos los ingresos obtenidos en su negocio (el propio aparcamiento de la Plaza Mayor) .

Se alegó por el Ayuntamiento la obligación de la reclamante de soportar los perjuicios causados basándose fundamentalmente en dos motivos, la efectiva competencia para la ordenación municipal del tráfico, y la existencia de una concesión de uso, lo que excluía la responsabilidad.

El tribunal desestimó ambos argumentos y condenó al Ayuntamiento a indemnizar a la afectada.

Este criterio jurídico podría ser de aplicación en aquellos supuestos en que por parte de las autoridades municipales se lleven a cabo restricciones de tráfico, injustificadas o no, y aún en el ámbito de su competencia.

Recapitulando la doctrina expresada en esos fallos y como ya comentamos anteriormente, los requisitos para que una medida obstaculizadora de la circulación de personas y bienes, sea acorde con la constitución exige la concurrencia simultánea de tres requisitos:

- Existencia de cobertura competencial, o lo que es lo mismo: que la Comunidad haya actuado dentro de sus competencias.
- Proporcionalidad entre las diferencias que se introducen respecto del régimen existente en toda o en parte de España y el fin legítimo que se persigue al establecer esa diversidad, de manera que resulte adecuada y justificada por su fin.
- La salvaguardia de la igualdad básica de todos los españoles.

Fuera de estos márgenes, aquellas medidas que persigan de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o generen consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada caen dentro de la prohibición del artículo 139.2

Resumiendo: La libertad de circulación implica el uso de vehículos y su regulación ha de respetar el principio de igualdad en el doble sentido de no establecer discriminaciones entre los ciudadanos, y de remover los obstáculos que impidan a los ciudadanos el ejercicio de tales derechos. En consecuencia, se ha de regular el uso de los medios que hacen posible el desarrollo de las antedichas libertades de modo y manera que se facilite su utilización en condiciones de igualdad para todos, según exigencia de los artículos 14 y 9.2 de la CE.

El tráfico rodado constituye hoy un sector de intervención cuyas consecuencias económicas indirectas son de una extraordinaria importancia, que afecta en su vida cotidiana a la inmensa mayoría de los ciudadanos, con una intensidad superior a la de muchas otras actividades de las Administraciones Públicas y que, por tanto, no es lógico que unos derechos fundamentales queden a merced de la potestad reglamentaria arbitraria de una Administración. Y ello no sólo por su importancia, sino porque el tráfico rodado constituye hoy la manifestación normal y esencial de la libertad de circulación.

Las limitaciones a la libertad de circulación con vehículos afectan al derecho a la circulación: Cuando a una persona se le priva de acceder en su vehículo a determinadas zonas urbanas, se le está obstaculizando su derecho fundamental, bien es cierto, que a esa misma persona probablemente podría acceder a pie, pero ello no quita para que esa prohibición constituya una limitación en plena regla.

En el Derecho constitucional contemporáneo, la tendencia generalizada consiste en entender las libertades de circulación y residencia como un derecho fundamental individualizado y diferente de la libertad personal; la libertad de circulación se convierte en un instrumento jurídico preciso de defensa contra posibles intervenciones del Estado y las Administraciones Públicas que, sin llegar a menoscabar la libertad en general, pudiera restringir la libertad de movimiento. En ellas en pleno siglo XXI deben entenderse incluidas la libertad de circulación con vehículos a motor como parte integrante de las facultades derivadas de ese derecho.

El Derecho fundamental entendido en ese sentido amplio sería objeto de varias violaciones en la Ordenanza propuesta.

Las limitaciones los derechos fundamentales han de respetar «el contenido esencial» de estos derechos, según exige el artículo 53.1 de la CE. Y como derechos fundamentales que son no están sujetos a más restricciones que las que se impongan con la cobertura de una Ley Orgánica o resulten de la ponderación con otros bienes jurídicos de la misma entidad. (Ejemplo de ello son las causas de suspensión excepcionales del Art.55 de la CE).

Debido a la reserva de Ley, del Art. 53 de la CE, sólo por Ley Orgánica pueden desarrollarse los supuestos limitativos al Derecho Fundamental a la circulación, de hecho, la legislación limitativa de estos derechos únicamente puede provenir de las Cortes Generales, no pudiendo incidir en esta materia los órganos legisladores de las distintas Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales como los Ayuntamientos, y ello debido a la prohibición expresa contenida en el artículo 139 de la C.E., que ha de interpretarse en concordancia con el artículo 149.1 de la misma norma fundamental.

Dado que hay un derecho fundamental implicado, deben tenerse en cuenta los requisitos del principio de proporcionalidad tradicionales en nuestro derecho constitucional, y por ello las medidas deben ser proporcionales a la finalidad legítima buscada. No será proporcional la medida en el caso de que haya otra que produciendo sustancialmente los mismos efectos materiales, no perjudique o limite la libertad de circular, en cuyo caso la Administración deberá adoptar la menos ablativa conforme al criterio de la sustitubilidad.

En el caso de las restricciones temporales al tráfico por motivo de la contaminación, debe existir un riesgo grave y continuado para la salud de las personas y/o el medio ambiente que justifiquen esa medida ablativa de un Derecho fundamental.

En ese sentido, también hay que tener en cuenta la normativa comunitaria sobre la materia, que pesea su carácter transfronterizo puede verse afectada por las limitaciones al tráfico de carácter municipal y generar indemnización a favor de concretos particulares afectados. Del mismo modo, una restricción de tráfico que causalmente produzca un daño a un ciudadano puede ser objeto de responsabilidad por funcionamiento normal o anormal de la Administración, siempre que pueda inferirse que el daño es consecuencia de esa limitación, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia aludida anteriormente. A modo de recapitulación, podemos concluir que el la ordenanza de movilidad sostenible del Ayuntamiento de Madrid resultaría inconstitucional por, entre otros tres motivos fundamentales

En primer lugar, por establecer limitaciones al contenido esencial de un derecho fundamental sin tener naturaleza de ley orgánica, innovando límites a la libertad de circulación que ni siquiera están previstos en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

En segundo término, por cuanto que dichas limitaciones sobrepasan de forma notoria su contenido esencial, constituyendo una suspensión absoluta de la libertad de circulación para un determinado colectivo, y en tercer lugar por restringir el acceso a determinadas zonas del municipio basándose en el lugar donde pagan los impuestos los propietarios de un vehículo, lo cual constituye una discriminación entre españoles.

Respecto a la libertad y la igualdad de los españoles ante la ley, y el derecho a protección contra toda discriminación, el TC ha sido especialmente activo, desde sus primeras resoluciones, a la hora de pronunciarse sobre el contenido esencial y alcance del principio de igualdad y la no discriminación. Para la jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad previsto en el art. 14 CE se despliega, en todo caso, en dos distintos niveles: la igualdad ante la ley (o igualdad en la aplicación de la ley) y la igualdad en la ley (o igualdad en el contenido de la ley). A este respecto, ya la STC 103/1983, de 22 de noviembre (FJ 3), señaló lo siguiente: “[el art. 14 de la Constitución, al consagrar el principio de igualdad ante la Ley ha impuesto un límite a la potestad del legislador y ha otorgado un derecho subjetivo. Consiste el primero en que las normas legales no creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias, y el segundo en el poder de poner en marcha los mecanismos jurídicos idóneos para restablecer la igualdad rota](#)”.

En este sentido, y según el FJ 2 de la STC 75/1983, de 3 de agosto, “[el art. 14 de la Constitución española configura el principio de igualdad ante la Ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, evitando los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquéllos, siempre que se encuentren dentro de las propias situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual](#)”. De acuerdo con el FJ 3 de la STC 144/1988, de 12 de julio, la igualdad ante la ley exige que “[ésta sea aplicada por igual a todos, sin que en ningún caso puedan ser unos dispensados de su cumplimiento en atención a sus condiciones personales o tratados otros con mayor rigor también en consideración a sus personas](#)”.

El TC ha establecido que la vulneración de la igualdad ante la ley exige que se haya producido un trato desigual en supuestos sustancialmente idénticos (FJ 7 de la STC 23/1984, de 20 de febrero). Así pues, y siguiendo lo expuesto en el FJ 2 de la STC 46/1999, de 22 de marzo, “[para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente,](#)

por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”

En cuanto al principio de igualdad en la ley, éste constituye un límite al ejercicio del poder legislativo, pues impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas semejantes. A tal efecto, la STC 144/1988 hace hincapié en que dicho principio impide que quien ejerce la potestad legislativa o la potestad reglamentaria “pueda “configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación”, de manera que no se puede otorgar “relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria”.

Especialmente relevante en lo que incumbe a la libertad de circulación es de la sentencia de declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020 que declaró el estado de alarma, de la que reproducimos algunos extractos:

Pleno. Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020.

Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. Estado de alarma: nulidad parcial de los preceptos que restringen la libertad de circulación y habilitan al ministro de Sanidad para variar las medidas de contención en establecimientos y actividades económicas; inadmisión del recurso en relación con la orden ministerial. Votos particulares.

Siendo de recordar que **los poderes públicos no solo tienen un deber general de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución**, sino que además tienen un deber positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la misma (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3), de tal modo que el carácter normativo del texto constitucional imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas incompatibles con los mandatos y principios constitucionales (STC 76/1988, de 26 de abril). Sin embargo, el Gobierno, a través de los reales decretos impugnados, ha excedido aquellas medidas, infringiendo la Constitución (arts. 55 y 116) y la Ley Orgánica 4/1981 y vulnerando los derechos fundamentales que a continuación se detallan.

En primer término, consideran los recurrentes que el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 es inconstitucional al vulnerar los artículos 55.1 y 116 CE y la Ley Orgánica 4/1981 en relación con los derechos fundamentales de los artículos 19, 17, 21 y 25 CE.

El estado de alarma no permite la suspensión de los derechos constitucionales del título I CE (art. 55.1 CE, a contrario, y STC 83/2016, FJ 8), recordándose que conforme al artículo 4.2 del Código civil «las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas», lo que veda cualquier pretensión o tentación de interpretar la Ley Orgánica 4/1981 en sentido extensivo. **En sede de derechos fundamentales, el legislador debe ser extremadamente cauteloso en la aplicación de cualquier medida restrictiva o limitativa, y resulta excluida cualquier medida suspensiva, por exigencias del principio de legalidad y por ser los derechos fundamentales una de las garantías estructurales del orden jurídico, político y moral (art. 10.1 CE).** Es corolario de lo anterior el inciso final del artículo 55.2 CE,

que sanciona la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en la Ley Orgánica 4/1981 con responsabilidad penal.

El artículo 7 del Real Decreto 463/2020 supone una derogación de la libertad de circulación y de la libertad de residencia (art. 19 CE), pues mediante este precepto el Gobierno ha impuesto el confinamiento de la totalidad de la población residente en el territorio nacional y, con ello, una suspensión del derecho fundamental contraria a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981

El artículo 19 CE reconoce, con la categoría de derecho fundamental, tres libertades: la de circulación, la de residencia y la de entrar y salir de España. **El derecho a circular libremente por el territorio español comporta básicamente una abstención o no injerencia de los poderes públicos en el ir y venir de los ciudadanos dentro de España, injerencia que requiere habilitación legal expresa** [SSTC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6 b)]. Además, el Tribunal Constitucional pone habitualmente en conexión el artículo 19 CE con el artículo 139.2, que **prohíbe a cualquier autoridad adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas (y de los bienes) en todo el territorio nacional**. Frente a ello, lo que impone el Real Decreto 463/2020 es, no solo la suspensión de este derecho fundamental, sino una ablación del mismo. Basta acudir a la Ley Orgánica 4/1981 (integrante del bloque de constitucionalidad a los efectos del artículo 28.1 LOTC), cuyo artículo 11 a) solo permite, para el estado de alarma, «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos», sin que se autorice restricción alguna respecto de la libertad fundamental de residencia. Solo en los estados de excepción o de sitio cabe acordar la suspensión de los derechos fundamentales del artículo 19 CE y, a estos efectos, lo que entiende la Ley Orgánica 4/1981 por suspensión son las limitaciones autorizadas en su artículo 20.

La regla general es que estos derechos reconocen una esfera de libertad natural, intangible para el Estado. Si bien, al no existir derechos ilimitados, a partir de ese principio de libertad, ha de procederse a delimitar el derecho en su relación con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, o a introducir en el mismo límites razonables y proporcionados. No es esta la técnica del repetido artículo 7, que toma como punto de partida una prohibición general, para introducir determinadas excepciones a esa restricción generalizada. Se emplea así la técnica típica de la suspensión del derecho, introduciendo las excepciones absolutamente indispensables para garantizar la subsistencia de los ciudadanos, actividades excepcionadas que, además, «deberán realizarse individualmente».

Esta derogación del derecho fundamental del artículo 19 CE es de tal intensidad que incluso sería discutible su adopción en los estados de excepción o de sitio (art. 20, ya citado, de la Ley Orgánica 4/1981), pues en estos estados la suspensión de estos derechos se entiende como la imposición de restricciones parciales de movimiento, limitadas bien espacialmente, bien subjetivamente, en cuanto referidas a determinadas personas por fundados motivos, en razón a la peligrosidad para el mantenimiento del orden público. Frente a ello, lo que opera el artículo 7 es una verdadera derogación, durante la vigencia del estado de alarma, de la libertad de circulación en todo el territorio nacional y para la totalidad de la ciudadanía. **Además, para determinados grupos de personas la ablación del derecho fundamental no conoce excepción alguna** (niños o personas dependientes que no puedan salir del domicilio por sí solos), lo que supone un absoluto confinamiento que queda confirmado por la Orden SND/370/2020, de 25 de abril, que permite, a partir de su publicación, un paseo diario de menores de 14 años en las condiciones allí establecidas. De lo expuesto resulta la vulneración por los reales decretos impugnados de los artículos 116 y 55.1 CE, en relación con el derecho fundamental a la libertad de circulación.

El estado de alarma de ningún modo permite esta intensa privación de libertades tan esenciales como las recogidas en los artículos 17 y 25 CE y en sus equivalentes de los artículos 5 y 7 del Convenio europeo de derechos humanos (se cita la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, de 22 de octubre de 2018, asunto S., V. y A. c. Dinamarca).

[...] Así pues, y por lo que hace específicamente a su posible incidencia en los derechos fundamentales, la declaración de un estado de alarma no consiente la suspensión de ninguno de los derechos de tal rango (que sí cabe para determinados derechos en el supuesto de proclamación del estado de excepción o el de sitio, conforme a los arts. 55.1 y 116.3 y 4 CE), pero sí «la adopción de medidas que pueden

suponer limitaciones o restricciones» a su ejercicio (STC 83/2016, FJ 8), que habrán de atemperarse a lo prescrito en la LOAES y a las demás exigencias que la Constitución impone. En otras palabras, todos estos derechos siguen vigentes, y no quedan desplazados por la ordenación singular que dispone al efecto la LOAES (arts. 16 a 23, 26 y 32.3, sobre todo), por lo que no es precisa la previa autorización de la representación popular, que sin embargo sí es obligada para su prórroga.

[...] El alcance y límites de las posibles constricciones al ejercicio de los derechos fundamentales en el estado de alarma quedan pues determinados en la Constitución por algunos rasgos básicos. En primer lugar, el decreto declarativo de un estado de alarma podrá llegar a establecer restricciones o «limitaciones» de los derechos fundamentales que excedan las ordinariamente previstas en su régimen jurídico, pues de lo contrario carecería de sentido la previsión constitucional de este específico estado de crisis (art. 116.1 y 2 CE). Por otra parte, esas restricciones, aunque extraordinarias, no son ilimitadas, y no pueden llegar hasta la suspensión del derecho, so pena de vaciar igualmente de sentido el art. 55.1 CE. **Finalmente, y cumplidos los anteriores requisitos, dichas limitaciones deberán respetar, en todo caso, los principios de legalidad y de proporcionalidad, ya que de lo contrario el derecho afectado quedaría inerte ante el poder público,** y ya se ha dicho que ante el estado de alarma los derechos fundamentales subsisten.

[...] 5. Una vez descartadas las anteriores infracciones constitucionales, procede entrar en el examen de la posible vulneración por este art. 7, de los derechos fundamentales enunciados en el párrafo primero del artículo 19 CE, de conformidad con el cual «los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional».

En los antecedentes de esta sentencia se han expuesto con detalle las razones con las que la demanda argumenta la infracción del artículo 19 CE. Basta pues recordar que el eje de las mismas es que esta regulación habría deparado un «auténtico confinamiento de la totalidad de la población», con el consiguiente daño para el derecho a la libre circulación por el territorio nacional, así como una infracción del derecho a elegir libremente residencia; a lo que añaden que la restricción de esta última no está contemplada en la LOAES.

[...] Esa es, pues, la cuestión que corresponde dilucidar ahora: en qué medida el «derecho a [...] circular por el territorio nacional» garantizado en el art. 19 CE se ve (simplemente) limitado, o (directamente) suspendido, en el sentido de que cesa pro tempore en su contenido protector, por una disposición que prescribe, literalmente, que durante la vigencia del estado de alarma «las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de [ciertas] actividades» allí definidas; especificando, además, que tales actividades «deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores o por otra causa justificada».

[...] Ninguna de estas fórmulas o técnicas, precisamente porque son propias del régimen ordinario de restricción de los derechos fundamentales, son aptas para actuar como parámetro constitucional de control de la reducción del contenido y alcance del derecho a circular libremente (art. 19 CE) que se opera en virtud del art. 7 aquí impugnado. Este precepto se ubica en una norma de emergencia, en concreto de estado de alarma, y por ello su enjuiciamiento constitucional solo se puede abordar a partir de categorías propias del régimen extraordinario de limitación de derechos fundamentales.

La suspensión de la vigencia de un concreto derecho fundamental es una de estas técnicas y resulta relevante en este momento porque el artículo 55.1 CE prevé que solo resulte practicable en los estados de excepción y de sitio, de modo que el juego combinado de los artículos 116 y

55.1 CE convierte en inconstitucional cualquier ejercicio de tal poder extraordinario que se hiciera con ocasión del estado de alarma. Ello conlleva que la limitación por defecto de la libertad deambulatoria consignada en el artículo 7 sería inconstitucional si, por entrañar una cesación de este derecho fundamental, solo pudiera adoptarse mediando tal suspensión de vigencia del mismo. Para determinar esta controvertida cuestión procederemos a analizar en qué consiste la limitación que prescribe el art. 7 y hasta qué punto procede calificarla de constricción tan intensa de esa libertad constitucional que solo cabe mediando la suspensión de su vigencia.

En lo que aquí ahora interesa destacar, **es inherente a esta libertad constitucional de circulación su irrestricto despliegue y práctica en las «vías o espacios de uso público» a los que se refiere el artículo 7.1, con independencia de unos fines que solo el titular del derecho puede determinar,** y

sin necesidad de dar razón a la autoridad del porqué de su presencia en tales vías y espacios. Y esto es, precisamente, lo que queda en general cancelado mediante la medida que se controvierte, pues los apartados 1 y 3 de ese artículo acotan las finalidades que pueden justificar, bajo el estado de alarma, la circulación por esos ámbitos de ordinario abiertos; mientras que el número 5 habilita al ministro del Interior a cerrarlos con carácter general. Y ello, aun cuando el acotamiento concluya con dos cláusulas generales [«fuerza mayor o situación de necesidad», o cualquier «otra actividad de análoga naturaleza», en los puntos g) y h)], y al margen de que la relación de «actividades» excluidas de la limitación no constituya, conforme al propio real decreto, un exhaustivo *numerus clausus*.

Basta la mera lectura de la disposición para apreciar que esta plantea la posibilidad («podrán») de circular no como regla, sino como excepción. Una excepción doblemente condicionada, además, por su finalidad («únicamente [...] para la realización» de ciertas actividades más o menos tasadas) y sus circunstancias («individualmente», de nuevo salvo excepciones). **De este modo, la regla (general en cuanto a su alcance personal, espacial y circunstancial) es la prohibición de «circular por las vías de uso público»,** y la «única» salvedad admitida es la de que tal circulación responda a alguna de las finalidades (concretas, sin perjuicio de las dos cláusulas más o menos abiertas de las letras g) y h)) indicadas por la autoridad. Se configura así una restricción de este derecho que es, a la vez, general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido, lo cual, sin duda, excede lo que la LOAES permite «limitar» para el estado de alarma [«la circulación o permanencia [...] en horas y lugares determinados»: art. 11, letra a)].

Tal restricción aparece, pues, más como una «privación» o «cesación» del derecho, por más que sea temporal y admita excepciones, que como una «reducción» de un derecho o facultad a menores límites. Dicho en otros términos, la disposición no delimita un derecho a circular libremente en un ámbito (personal, espacial, temporalmente) menor, sino que lo suspende a radice, de forma generalizada, para todas «las personas», y por cualquier medio. La facultad individual de circular «libremente» deja pues de existir, y solo puede justificarse cuando concurren las circunstancias expresamente previstas en el real decreto. De este modo, cualquier persona puede verse obligada a justificar su presencia en cualquier vía pública, y podrá ser sancionada siempre que la justificación no se adecue a lo previsto en las disposiciones del real decreto.

[...] Así las cosas, el tribunal no puede compartir la tesis del abogado del Estado, para quien esta medida no haría «irreconocible» el derecho y resultaría acorde con la garantía que enuncia el artículo 53.1 CE frente a cualquier regulación legislativa del ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Norma fundamental. A menos que se quiera despojar de significado sustantivo alguno al término «suspensión», parece difícil negar que una norma que prohíbe circular a todas las personas, por cualquier sitio y en cualquier momento, salvo en los casos expresamente considerados como justificados, supone un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho, proscritos como se ha reiterado ya en el estado de alarma.

Otra cosa implicaría dejar exclusivamente en manos de la autoridad competente (que, no debe olvidarse, en el estado de alarma es inicialmente el Gobierno, sin la previa autorización del Congreso de los Diputados) la noción misma de «suspensión» utilizada por el constituyente, otorgándole la posibilidad de limitar otros derechos fundamentales garantizados por nuestra Norma fundamental, de forma generalizada y con una altísima intensidad, mediante el simple expediente de afirmar (unilateralmente, sin posibilidad de debate y autorización parlamentaria previos, ni de control jurisdiccional ordinario) su carácter «meramente» restrictivo, y no suspensivo.

Adicionalmente, tal vaciamiento de este derecho comporta, como insoslayable corolario, la amputación material de la posibilidad, constitucionalmente protegida por el juego combinado de los artículos 21.1 y 18 CE, de mantener reuniones privadas, por razones familiares o de amistad, incluso en la esfera doméstica.

El derecho fundamental a «elegir libremente la propia residencia» también contemplado en el art. 19.1, párrafo primero, CE, aunque presenta perfiles propios, tiene una estrecha vinculación con el propio derecho a la libertad de circulación, razón por la cual le resultan aplicables los argumentos que acaban de exponerse. Su contenido constitucional es, en términos positivos, el derecho a elegir la localización del propio lugar de residencia, con respeto a las normas generales; y, en sentido negativo, el de excluir que el poder público imponga a su titular una residencia determinada (a salvo de los supuestos de privación de libertad personal).

[...] Como ya se ha señalado, el art. 11 a) LOAES apodera al decreto declarativo de un estado de alarma para **«limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas o lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos»**; remisión legal que puede dar lugar a una restricción excepcional de la libertad constitucional de circulación por el territorio nacional[...]. Apreciadas todas estas circunstancias, este tribunal debe limitarse a constatar que **las constricciones extraordinarias de la libertad de circulación por el territorio nacional** que impuso el artículo 7 (apartados 1, 3 y 5) del Real Decreto 463/2020, **por más que se orienten a la protección de valores e intereses constitucionalmente relevantes, y se ajusten a las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud** en su documento «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19» (14 de abril de 2020), exceden el alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOAES).

En ese contexto, parece necesario finalmente precisar el alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad, modulando los efectos de la declaración de nulidad:

[...] Lo que este recurso de inconstitucionalidad realmente sostiene es que el artículo 7 supone una limitación de la libertad deambulatoria tan intensa que queda incluso fuera de las facultades extraordinarias propias del estado de alarma, de modo que dicha limitación sería inconstitucional dentro del mismo. En el criterio de la demanda, una restricción tan importante como esta, de ser necesaria para afrontar la emergencia sanitaria producida, habría exigido según los recurrentes que, por el poder público que está habilitado para ello y en la forma constitucionalmente prevista, se hubiera acordado la suspensión formal del derecho reconocido en el artículo 19 CE.

[...] Puede que, en tercer lugar, **haya podido también hacerse presente la querencia a marcar, de modo inadecuado, determinadas diferencias entre los derechos fundamentales clásicos, incluidos en la sección primera del capítulo segundo del título primero de nuestra Constitución y los considerados derechos económicos, sociales y culturales, particularmente presentes en su capítulo tercero, entre los que se encuentra el derecho a la salud del artículo 43**, cuyo protagonismo en este caso ha llegado a ocultar el del derecho a la vida del artículo 15.

No me parece acertado pretender identificar con los derechos fundamentales, proclives –como ha señalado la doctrina– a un juego normativo o todo o nada, a derechos de diversa estructura, pero tampoco dar por hecho que las medidas exigidas por la protección de estos últimos no pueden –aun sin desbordar la obligada proporcionalidad– superar la incidencia práctica de los anteriores.

[...] 9. El art. 55.1 CE establece la posibilidad de suspender determinados derechos fundamentales cuando se declare el estado de excepción o el de sitio. Los derechos que pueden ser objeto de suspensión son los que garantizan los arts. 17, 18.2 y 3, 19, 20.1 a) y d), 20.5, 21, 28.2 y 37.2 CE. La suspensión de estos derechos y no de otros pone de relieve que la alteración del orden público que justifica la adopción del estado de excepción no puede referirse, como sostiene la mayoría, a cualquier alteración grave de la normalidad que afecte al funcionamiento de las instituciones, sino que la alteración del orden público que justifica la declaración del estado de excepción y la suspensión de algunos (o todos) de los citados derechos solo puede referirse a alteraciones que afecten a la seguridad pública, esto es, a situaciones en las que existan graves desórdenes públicos que impidan la convivencia pacífica. Es en este tipo de situaciones, en las que la seguridad pública se encuentra gravemente comprometida, cuando tiene sentido que se suspendan algunos (o todos) de los referidos derechos, pues su ejercicio puede dificultar que el Gobierno resuelva la crisis con prontitud o puede contribuir a agravarla [...]. **La Constitución, sin embargo, no permite la suspensión de estos derechos en ningún caso. Solo pueden suspenderse los derechos que prevé el art. 55 CE y para ello es preciso que concurren los supuestos en los que este precepto constitucional permite adoptar esta medida.** La explicación a esta supuesta paradoja se encuentra en que, como se expondrá más adelante, «la suspensión» de derechos es una institución distinta a la de la «limitación» de derechos, incluso aunque esta limitación sea tan intensa que impida su ejercicio. En todo caso, lo que ahora pretende ponerse de relieve es que la Constitución, al establecer que solo cabe la suspensión de determinados derechos fundamentales en el caso de que se declare el estado de excepción o el de sitio (art. 55.1 CE), dado el tipo de derechos que pueden ser suspendidos, lleva a entender que la suspensión de tales derechos se justifica en que puede ser una medida necesaria para afrontar crisis en las que la convivencia pacífica

de la sociedad se encuentre gravemente amenazada, no en otro tipo de crisis por muy graves que puedan ser. [...]

A) La suspensión de derechos fundamentales.

14. En Derecho el concepto de «suspensión» se entiende como la cesación temporal de la eficacia de un acto o norma jurídica. Este concepto es, además, un concepto formal, en el sentido de que el efecto propio de esta institución –la privación temporal de efectos de un acto jurídico– solo puede conseguirse si expresamente acuerda la suspensión la autoridad con competencia para ello y a través del procedimiento establecido. No caben, por tanto, suspensiones de hecho, ni puede atribuirse este efecto a situaciones materiales que puedan considerarse similares a la que se producen con la suspensión (por ejemplo, la inejecución de una sentencia no significa que la sentencia se encuentre suspendida, pues la obligación que de ella se deriva sigue siendo exigible; en cambio, si la sentencia está suspendida la obligación que impone no resulta exigible).

La Constitución prevé la suspensión de derechos fundamentales en el art. 55 CE. Es por ello un concepto jurídico positivo; es un concepto constitucional que queda definido por esta norma en sus aspectos formales (competenciales y de procedimiento). La suspensión de derechos fundamentales que prevé este precepto constitucional solo puede consistir en la cesación temporal de la eficacia de la norma que garantiza el derecho fundamental y este efecto se produce como consecuencia de una expresa declaración que así lo establezca, no por la intensidad de las limitaciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho que esa norma consagra (así, por ejemplo, el art. 22 LOAES se refiere expresamente a la «suspensión del artículo veintiuno de la Constitución»). Esta pérdida de eficacia de la norma fundamental puede ser general (art. 55.1 CE) o afectar solo a «personas determinadas» (art. 55.2 CE), pero en todo caso conlleva que la norma que consagra el derecho fundamental durante el tiempo en que está suspendida no produzca efectos en el territorio en el que está declarado el estado de sitio o de excepción (art. 55.1 CE) o respecto de las personas afectadas por investigaciones relacionadas con el terrorismo (art. 55.2 CE).

[...] i) Las limitaciones de derechos fundamentales se establecen por el Gobierno mediante decreto.

21. Como se acaba de indicar, aunque como regla general el art. 81 CE establece que el desarrollo de los derechos fundamentales y, por tanto, los límites que se establezcan a su ejercicio han de efectuarse por ley orgánica, el art. 116.1 y 2 CE atribuye potestades exorbitantes al Gobierno para que mediante un decreto pueda establecer estas limitaciones en el caso de que concurren las circunstancias que permiten la declaración del estado de alarma.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que tanto el decreto que acuerda el estado de alarma como la resolución del Congreso que lo prorroga tienen rango de ley (STC 83/2016 y ATC 7/2012). De otro modo, no podrían desplazar temporalmente las normas legales que regulan el ejercicio del derecho mientras esté en vigor el estado de alarma y establecer durante ese tiempo el régimen jurídico que regula el ejercicio del derecho sobre el que incide la medida limitativa. Al tratarse de normas con rango de ley solo cabe interponer contra ellas recurso de inconstitucionalidad. No pueden, por tanto, ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa.

[...] (iv) Las limitaciones establecidas deben tener como finalidad salvaguardar bienes o valores constitucionales y han de respetar las exigencias del principio de proporcionalidad, que en este ámbito tiene un alcance limitado.

24. Las **limitaciones de derechos fundamentales que se establezcan** para resolver la crisis que justifica la declaración del estado de alarma, **como cualquier limitación de derechos fundamentales, deben tener como finalidad salvaguardar los bienes o valores constitucionales y han de respetar las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad.** No obstante, en este ámbito, este principio no tiene el mismo alcance que el que tiene con carácter general cuando las limitaciones las establece el legislador al regular el derecho fundamental o cuando estas limitaciones se producen con ocasión del ejercicio del derecho al entrar en colisión con otros bienes o valores constitucionales

[...] Es este entendimiento gradualista o cuantitativo de cada una de estas intervenciones, suspensión/restricción, sobre los derechos fundamentales la que lleva a la sentencia de la mayoría a

considerar que, en el caso de lo dispuesto en determinados apartados del art. 7 del Real Decreto impugnado, se produjo una suspensión de derechos, pues se adoptó una restricción del derecho a la libertad de circulación de «altísima intensidad», y «general en cuanto a sus destinatarios». Sin precisar, con la suficiente certeza el momento concreto en que una determinada limitación puede considerarse como de «altísima intensidad», por lo que el canon establecido solo puede generar una intensa inseguridad jurídica, al dejar indeterminada la frontera entre las categorías de restricción y suspensión. Suspensión que, en nuestro sistema constitucional, no sería posible adoptar bajo la declaración de un estado de alarma sino únicamente bajo la declaración de un estado de excepción o uno de sitio. Es así el estado de excepción, el que considera la sentencia que se tendría que haber declarado para poder acometer la situación pandémica acontecida en marzo de 2020, a pesar de no concurrir, como desarrollaremos, el presupuesto para poder declararlo que no es otro que una grave alteración del orden público.

[...] Como ya hemos indicado, para la sentencia la suspensión se caracteriza por ser una forma más intensa de restricción del haz de facultades que se derivan del reconocimiento de un derecho fundamental. Sin embargo, considero, como igualmente he señalado ya, que la suspensión no es sino la supresión temporal del derecho y de sus garantías constitucionales, y su sustitución por lo dispuesto en la normativa de excepción. La suspensión exige una declaración formal que explícitamente la prevea y su consecuencia es que el derecho formalmente suspendido pierde las referidas garantías constitucionales.

[...] 3. Una vez recordado lo anterior, no cabe sino señalar que el hecho de que consideremos restricciones las medidas recogidas en el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, no significa que las mismas no deban quedar sometidas al escrutinio de este tribunal.

Son estos límites y condiciones constitucionales los que habría que haber aplicado para determinar si el Real Decreto impugnado era o no era conforme con nuestro ordenamiento constitucional. Pero, **la eventual vulneración de tales límites y condiciones no supondría, sin embargo, la transformación de la restricción de un derecho en una suspensión del mismo, sino, simplemente, que tal restricción debió ser considerada contraria a la Constitución**

[...] En el fundamento jurídico 3 de la sentencia, el Tribunal asume que las nociones de suspensión o limitación de derechos son «apriorísticas» y tienen un significado completo, en sí mismas, que permite calificar una medida, más allá de lo previsto en la LOAES, como suspensiva o limitativa de derechos. A partir de esa calificación sería posible enjuiciar la selección del tipo de estado de emergencia declarado, y la sentencia formula ese juicio sosteniendo que el confinamiento domiciliario que preveía el Real Decreto 463/2020, fue una medida suspensiva por la intensidad de la afectación del contenido esencial del derecho a la libertad de ambulatoria. Por ello, entiende la sentencia que la declaración del estado de alarma no se ajustó a la Constitución, que no permite suspender derechos fundamentales en este caso.

Principios del Estado de Derecho

Hay que recordar el artículo 9.3 de la Constitución Española

“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”

En dicho artículo se recoge la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. Todos los vehículos a los que se les pretende establecer restricciones, limitaciones y finalmente la prohibición definitiva a circular, no cabe duda que sus propietarios los han adquirido para ejercer su derecho a la libre circulación que ahora se ve penalizado, limitado y prohibido.

Dichos vehículos cumplieron todas las normas industriales, de seguridad y de emisiones que les fueron aplicables en su momento de fabricación y adquisición por lo que no cabe ahora su limitación por cumplir con las mismas emisiones que ya fueron autorizados a circular en su momento y que ahora se ve cercenado sin ni siquiera ningún tipo de indemnización ni siquiera expropiación forzosa de estos vehículos que hagan de contraprestación al perjuicio producido en beneficio de supuestos intereses públicos de mayor rango.

Y ello además enlaza con el principio de seguridad jurídica que se ve violado ya que no se respeta la protección a la confianza legítima que prestaron los propietarios al cumplimiento y validez de sus vehículos para la circulación sin que ninguna norma recogiera ninguna posibilidad de limitación o prohibición general de circulación en un futuro.

La irretroactividad significa, que la ley se aplicará al futuro y no al pasado, principio ya recogido por el Código Civil cuyo artículo 2.3 establece que "las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario.

Este principio constitucional se aplica a dos tipos de disposiciones:

En las disposiciones sancionadoras no favorables, lo que interpretado a contrario sensu supone que la Constitución garantiza la retroactividad de la ley penal favorable (STC 8/1981).

Y, en las disposiciones restrictivas de derechos individuales, que han de entenderse referidas, según opinión generalizada, al ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, esto es, a los regulados en la Sección 1.ª del Capítulo 2.º del Título 1.º de la Constitución.

La seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad" -STC 27/1981, de 20 de julio-.

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo se refiere a este principio en estos términos: "la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no ... provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas".

Recordamos nuevamente el Artículo 33 de la CE

Artículo 33.3

Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Aunque el art. 33.3 CE no contiene directamente ninguna prohibición de retroactividad de las normas, sin embargo sí obliga al legislador a observar las garantías de la expropiación forzosa cuando por ley se lleva a cabo una intervención expropiatoria sobre situaciones subjetivas patrimonializadas conforme a la legislación anterior y, por tanto, protegidas por el art. 33.1 CE.

Igualmente no cabe ninguna duda, que todas las limitaciones ambientales que se pretenden establecer sobre vehículos anteriores al dictado de estas nuevas normativas, implican necesariamente una retirada de situaciones subjetivas, esto es el derecho a circular libremente con sus vehículos conforme a la legislación vigente en ese momento. La Imposición nuevos requisitos limitadores y/o prohibitivos que ni siquiera estaban planteados en el momento de la fabricación y de estos vehículos necesariamente implican la retirada del derecho subjetivo adquirido en su momento. Además, la puesta en marcha de

estos vehículos en su momento implicó el pago de los impuestos correspondientes en la adquisición del derecho subjetivo.

El principio de responsabilidad de los poderes públicos, según el cual los poderes públicos son responsables por los daños causados en el ejercicio de su actuación y, en consecuencia, se establece en el artículo 106 CE el derecho de los particulares el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor y siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Recordamos también lo que se establece en la:

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 128. Potestad reglamentaria.

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, **tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.**

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. 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.

Por tanto cualquier guía o normativa aplicable a los vehículos expuestos no puede ser aprobada ya que conforme se ha expuesto, adolecería de inconstitucionalidad

2) La Memoria de Impacto Económico es insuficiente, al limitarse a 10 hojas

De acuerdo a las “Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid” se establece que toda ordenanza cuya aprobación suponga un incremento del gasto público deberá ir acompañada de una Memoria Económica en la que se detallan las posibles repercusiones:

Artículo 31. Proyectos con incidencia en los gastos o ingresos.

1. Todo proyecto de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos del Ayuntamiento o de sus Organismos Autónomos, respecto de los autorizados y previstos en el Presupuesto correspondiente, o que pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros, irá acompañado de una Memoria económica, en la cual se detallarán las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación, y se remitirán a la Dirección General de Presupuestos para su informe, excepto para los ingresos indicados en el apartado 3 de este artículo. En el caso de corresponder a Organismos Autónomos, se remitirán con carácter previo a su aprobación por el Consejo Rector, para que se informe, con carácter preceptivo, en un plazo de diez días

3. En el caso de que los proyectos de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo puedan suponer una disminución de los ingresos tributarios u otros ingresos de derecho público de su competencia, deberán remitirse también al titular de la Agencia Tributaria Madrid para su informe.

Recordamos de nuevo lo que se establece en la:

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

7. 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.

También es relevante la:

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Artículo 7. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

3. 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.**

Mediante Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, modificado por el Acuerdo de 14 de mayo de 2020, se aprobaron las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa.

Las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo establecen que tiene que haber una memoria de impacto presupuestario y otra memoria de impacto económico

A través de dicho acuerdo se incorporó al proceso normativo del Ayuntamiento de Madrid un nuevo instrumento de análisis previo de las normas municipales, que tiene como finalidad coadyuvar al proceso de toma de decisiones normativas mediante la justificación de la oportunidad y necesidad de la disposición y el estudio de sus principales impactos.

Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las **Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.**

"5.8.4. El análisis del impacto presupuestario se realizará en colaboración con la dirección general competente en materia de presupuestos, y con su elaboración se dará cumplimiento, en su caso, a la exigencia de la memoria económica para ordenanzas y reglamentos prevista en las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para cada ejercicio.

5.9. Impacto económico.

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

5.9.2. Si la propuesta normativa regula de forma directa un sector económico o empresarial, se evaluarán las consecuencias de la aplicación de la propuesta normativa sobre los colectivos o agentes pertenecientes a dicho sector económico o empresarial.

5.9.3. En el supuesto de que la propuesta normativa tenga impacto en la unidad de mercado, se analizará el cumplimiento de los principios establecidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

Guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo.

2.6. Análisis de impactos.

El análisis de impactos de la propuesta normativa es, junto al análisis de la oportunidad, la parte realmente novedosa de la MAIN frente a las clásicas memorias que acompañaban tradicionalmente a los proyectos normativos. **La aprobación de una norma provoca una serie de impactos en la sociedad y en la economía que deben ser conocidos con anterioridad a su puesta en práctica.** El conocimiento de estos impactos en esta fase, la evaluación “ex ante”, sirve de ayuda a los órganos que deben tomar la decisión de aprobar o no una determinada disposición.

No obstante, la complejidad o simplicidad del análisis de cada impacto debe adecuarse a la relevancia que tengan los efectos esperados por la aplicación de la norma. Es decir, no tiene sentido realizar análisis muy complejos en relación con propuestas normativas cuyo impacto previsible es mínimo. **Estos análisis más detallados serán necesarios en el caso de ordenanzas cuya incidencia en la sociedad y la economía se estime muy relevante, bien por la materia que se regula, bien porque se proponga un cambio radical del régimen jurídico de que se trate.**

[...]

En este sentido, **la MAIN debe analizar solo aquellos impactos que deriven directamente de la intervención normativa del Ayuntamiento de Madrid**, no los que vengan impuestos por las decisiones adoptadas por otros niveles territoriales en sus propias disposiciones a las que la norma municipal da cumplimiento

A la hora de realizar el análisis de los distintos impactos, conviene tener en cuenta los siguientes criterios de carácter general:

a) **Los impactos de la propuesta normativa deben evaluarse con un horizonte temporal amplio siempre que sea posible.** El análisis se enriquecerá más, cuanto más amplio sea el horizonte temporal que se toma como referencia para la estimación de los efectos de la norma.

b) El análisis debe centrarse en **los impactos con incidencia relevante previsible** y especialmente en aquellos directamente relacionados con los objetivos de la propuesta normativa.

c) **Los impactos deben medirse como efecto neto respecto a la situación actual** o la que previsiblemente se encontraría en el futuro en caso de no aplicar la propuesta normativa objeto de análisis.

d) El análisis de los impactos debe centrarse en los beneficios de la propuesta normativa **y, en su caso, en sus costes.** Puede ocurrir que un proyecto tenga algún impacto negativo en términos de coste que, sin embargo, se vea compensado o superado por los beneficios esperados en otros impactos, de modo que sea más beneficiosa globalmente la aprobación de la propuesta normativa

e) La incidencia de circunstancias ajenas a la propuesta normativa también debe ser valorada. Los efectos previsibles de la norma en ocasiones pueden verse alterados por circunstancias ajenas a la propia propuesta normativa, si estas circunstancias son previsibles, deben incluirse en la MAIN.

2.6.4. Impacto económico.

2.6.4.1. ¿Qué es?

De conformidad con el punto 5.9 de las Directrices, la evaluación del impacto económico de la propuesta normativa analiza, desde una perspectiva económica general, la incidencia de las medidas contenidas en la misma.

En este apartado de la MAIN **se analizarán las posibles repercusiones que la propuesta normativa pueda tener en la actividad económica en sentido amplio, identificando los ámbitos económicos afectados por la norma si los hubiera, y sus efectos en la ciudadanía, los consumidores, los trabajadores y las empresas.**

2.6.4.2. ¿Cómo se hace?

El punto de partida del análisis de impacto económico consiste en identificar si la propuesta normativa regula o no de forma directa algún sector económico o empresarial en particular.

Si la propuesta normativa regula de forma directa un sector económico o empresarial, se deberá proceder a analizar su impacto económico, de acuerdo con las indicaciones de este apartado.

En el supuesto de que no se regulen de forma directa sectores económicos o empresariales, **deberán identificarse, si existen, los impactos económicos indirectos de la propuesta normativa. Si el órgano promotor de la propuesta normativa considera que tales impactos económicos indirectos son especialmente relevantes, podrá cuantificarlos con los datos de que se disponga.**

En el caso del impacto económico directo, es decir cuando se regula en particular un sector económico o empresarial, se evaluarán las consecuencias de la aplicación de la propuesta normativa sobre los colectivos o agentes pertenecientes a dicho sector económico o empresarial. **En función del sector económico o empresarial afectado, podrán ser objeto de valoración los efectos directos sobre el empleo, los precios de los productos o servicios, el crecimiento de la actividad económica de la ciudad, las personas consumidoras, las PYMES o la innovación.**

Aunque es conveniente, no es estrictamente necesario que en los supuestos anteriores el impacto económico venga acompañado de una estimación de tipo cuantitativo. Si bien, de acompañarse, esta tendrá carácter meramente indicativo.

En el supuesto de que la propuesta normativa contenga obstáculos o barreras que afecten al acceso y al ejercicio de las actividades económicas se analizará el cumplimiento de los principios establecidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) especialmente los principios de necesidad y proporcionalidad y el de no discriminación en los términos de los artículos 17 y 18 LGUM.

La necesidad supone que la regulación debe estar justificada por una “razón imperiosa de interés general”, que es una razón definida e interpretada como tal por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y solo incluye las siguientes: “El orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural” .

La proporcionalidad implica que el objetivo perseguido no pueda alcanzarse con una medida menos restrictiva a la incluida en la iniciativa normativa.

2.6.4.3. ¿Qué cuestiones plantear?

Para analizar el impacto económico de la propuesta normativa pueden plantearse las siguientes cuestiones.

1.¿La propuesta normativa afecta de forma directa a algún sector económico en particular? ¿A cuál?

a) ¿Cuál es el impacto económico general de la medida? Por ejemplo:

1.¿Se producen efectos sobre los precios de servicios? ¿Se establecen tarifas o precios?

2.¿La propuesta normativa tiene efectos sobre la innovación? ¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?

3.¿La propuesta normativa tiene efectos sobre el mercado de trabajo? ¿Se facilita o promueve la creación de empleo?

4.¿La propuesta normativa que se pretende aprobar tiene efectos sobre la población consumidora? ¿Aumenta o disminuye la oferta de bienes y servicios a disposición de quienes consumen o la calidad de los mismos?

5.¿La propuesta normativa tiene efectos sobre el crecimiento?

6.¿La propuesta normativa tiene efectos sobre la inversión?

7.¿Cómo afecta la propuesta normativa a las PYMES o al autoempleo?

b) ¿La propuesta normativa que se pretende aprobar introduce obstáculos al acceso o al ejercicio de actividades económicas? Por ejemplo:

1.¿Se producen restricciones al acceso de nuevos operadores al mercado de que se trate?

2.¿Se otorgan derechos exclusivos a un operador?

3.¿Se establece un sistema de permisos, licencias o autorizaciones para poder operar en el mercado?

4. ¿Se controla o influye de forma sustancial en los precios de los productos?

5. ¿Se limitan las posibilidades de comercialización o promoción de los productos?

6. ¿Se exigen normas técnicas o de calidad de los productos que resulten más ventajosas para unos operadores que para otros?

7. ¿Se otorgan diferencias de trato a los nuevos operadores con respecto a aquellos que ya operan?

c) Si se introducen obstáculos a la actividad económica ¿Se cumplen los principios de necesidad y proporcionalidad?

1.¿Cuál es la razón de imperiosa de interés general que justifica las barreras introducidas de acuerdo con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio?

2.¿La medida es proporcionada para proteger dicha razón imperiosa de interés general?

d) ¿Se cumple el principio de no discriminación? Por ejemplo:

1.¿La propuesta contiene requisitos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador? ¿Obliga a que el operador tenga el domicilio social en el municipio?

e) ¿La propuesta contiene requisitos de naturaleza económica? Por ejemplo:

1.¿Se requiere un plan de viabilidad económica para dar una autorización a un nuevo operador?

2.¿Intervienen competidores en la concesión de las autorizaciones?

La creación de Zonas de Bajas Emisiones viene recogida en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que establece que los municipios españoles de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20.000 habitantes que superen los valores límite de contaminantes regulados deberán contar con estas áreas antes de 2023

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) ha creado un documento de Directrices para la creación de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), que servirá de guía para que las entidades locales puedan diseñar e implantar estas áreas.

En las mismas dentro del punto “8. Contenido Mínimo del Proyecto de ZBE” se indica que:

El proyecto de ZBE deberá contar, al menos, con el siguiente contenido para asegurar la calidad del mismo: [...]

Análisis de impacto social y económico e implicaciones para la economía local de la ZBE.

9.5 Análisis de impacto económico y social

Una vez que se ha optado por un proyecto de ZBE concreto o se están valorando diferentes opciones, **se debe tener en cuenta en la toma de decisiones el resultado del impacto económico y social de la(s) propuesta(s).**

9.5.1 Análisis de impacto económico **El análisis económico debe cuantificar los costes y beneficios asociados a la implantación de medidas y las cifras totales deben aparecer desagregadas en los diferentes conceptos permitiendo realizar diferentes cuentas y escenarios.**

Es recomendable también incluir no sólo los costes financieros directos e ingresos económicos (tasas, peajes o sanciones) sino también otros efectos como el ahorro esperado en costes sanitarios por la mejora de la calidad del aire y al estímulo de la movilidad activa, o la monetización de la reducción del tiempo perdido en atascos de circulación.

De esta manera, este análisis coste-beneficio refleja el valor e impacto económico para la sociedad en su conjunto, no tratándose de un análisis de viabilidad financiera.

El modelo económico debe comparar la situación base (el escenario “no hacer nada”) con la situación esperada tras la implantación de la ZBE. Entre los beneficios y costes a considerar se encuentran:

Beneficios:

- Mejora de la calidad del aire y el ruido: monetización de los ahorros en el sistema sanitario.
- En la reducción de gases de efecto invernadero: monetización de los recursos naturales preservados y de la mitigación de efectos del cambio climático.
- En la congestión del tráfico: monetización del tiempo recuperado, en términos productivos.

Costes:

Costes de implementación: planificación e infraestructura.

- Costes de funcionamiento: gestión y mantenimiento.
- **Costes de renovación de vehículos.**
- **Costes de cambios de comportamientos** (por ejemplo, derivados de rutas alternativas)
- Incentivos y ayudas.

En Reino Unido, ya se han desarrollado metodologías completas para el análisis del impacto económico, teniendo en consideración los puntos anteriores.

9.5.2 Análisis de impacto social

Las entidades locales deberán justificar que los impactos (positivos y negativos) de la implantación de la(s) ZBE elegidas se distribuyen sin ningún sesgo socio-económico o de género.

El análisis social debe evaluar los impactos desiguales entre grupos sociales o empresas con características diferentes, por ejemplo: personas con diferente nivel de renta, diferente edad, o PYMES frente a grandes empresas. También pueden evaluarse potenciales impactos sobre determinados equipamientos o áreas destinadas al uso de grupos sociales específicos, entre ellos colegios, institutos y universidades, zonas deportivas, hospitales y centros de salud, centros de mayores, etc. También en Reino Unido, se han desarrollado ya diferentes métodos para analizar la distribución de los impactos de las ZBE con perspectiva social.

Sin embargo la memoria de Impacto económico que aparece en el punto “6.4. Impacto económico” de la MAIN - memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza este estudio **se limita a 10 hojas, de las cuales 4 hojas son un mero “copiar pegar” de datos sobre subvenciones estatales y autonómicas disponibles**, muchas de las cuales ya han caducado al hacer referencia a los años 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, e incluso 2014. Esta información puede ser relevante, pero en puridad no supone un “impacto económico” derivado de la modificación de la ordenanza, y de acuerdo a la memoria

de impacto normativo, que también es preceptiva, eso no se puede considerar memoria de impacto económico.

Otra media hoja es una copia de un texto sobre Relación entre salud humana y economía.

Y lo más relevante, **dedica menos de 1 hoja y tan solo 21 líneas a las reflexiones sobre el impacto en la sociedad:**

6.4.6 Reflexiones sobre impactos indirectos.

1. Las restricciones y prohibiciones generales y específicas de circulación y estacionamiento están destinadas a proteger la salud de las personas mediante la restricción y en su caso prohibición de circulación y/o de estacionamiento de determinados o de todos los vehículos en función de la clasificación ambiental de los vehículos según su potencial contaminante conforme al RGV.

Estas prohibiciones pueden incidir en la decisión individual de adelantar la renovación de determinados vehículos. Actualmente puede producirse una ralentización del cambio del vehículo porque algunas personas físicas y jurídicas prefieren esperar a que la tecnología del vehículo eléctrico obtenga un mayor desarrollo y un abaratamiento de precios, así como contar con redes más amplias y tupidas de puntos de recarga.

Pero conforme vayan finalizando progresivamente los plazos recogidos en los regímenes transitorios es previsible que las ordenaciones permanentes adoptadas para proteger el derecho a la vida, el derecho a la salud, la protección de la salud pública y del medio ambiente urbano, influyan en la decisión personal, subjetiva, libre y responsable de adquirir un vehículo nuevo o usado menos contaminante, o hacer un cambio modal hacia otros modos de transporte, como el transporte público colectivo solo, o en combinación intermodal con bicicletas, VMP y vehículos de movilidad como servicio.

De la misma manera, las líneas estatales, autonómicas y municipales de concesión de subvenciones pueden incidir igualmente en la decisión personal, subjetiva, libre y responsable de adquirir un vehículo nuevo o usado menos contaminante, o hacer un cambio modal hacia otros modos de transporte

2. Por otro lado, el proyecto normativo facilita el desarrollo de la movilidad peatonal, de la movilidad ciclista y de la movilidad eléctrica, tanto a través de coches y vehículos eléctricos como de VMP.

En este sentido podría afirmarse que la aprobación de la ordenanza supondrá indirectamente la promoción del desarrollo económico vinculado a las formas de movilidad más sostenibles, el desarrollo de inversiones en redes de puntos de recarga eléctrica y permitirá anticipar y favorecer el cambio tecnológico de movilidad que necesariamente y en todo caso va a producirse como consecuencia del desarrollo técnico y tecnológico.

Este desarrollo no solo mejorará la salud de los ciudadanos sino que será fuente de desarrollo económico y tecnológico.

Como se aprecia, se han incumplido las disposiciones de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa al no reflejar los puntos que se especifican para la memoria de Impacto económico.

En 6 paginas es imposible reflejar el tremendo impacto que las medidas de la modificación de la ordenanza de movilidad sostenible van a tener sobre los habitantes de Madrid y la Comunidad de Madrid y provincias limítrofes, los comercios, el transporte y la sociedad en general.

Recordamos que es constante la doctrina jurisprudencial sobre la incorporación de la memoria económica detallada 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 o reglamentaria.

Tanto de la lectura de la “Memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018. de 27 de mayo de 2021” como

de la “Adenda a la memoria de análisis de impacto normativo en relación las modificaciones introducidas al proyecto inicial de modificación de la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018. de 19 de agosto de 2021” Se obtienen unas claras y nítidas conclusiones: para el redactor de la Memoria de Impacto económico, la aprobación de la OMS no conlleva un coste económico relevante para la sociedad, el comercio, la hostelería, el sector del ocio, los talleres, ni para los madrileños.

Para empezar a partir del 1-1-2022 los vehículos sin distintivo ambiental de la DGT (turismos diésel anteriores al 2006, turismos gasolina anteriores al 2000 y motocicletas anteriores al 2003) cuyos propietarios no paguen el IVTM en el municipio de Madrid no podrán circular dentro de la M-30, un área de 5.890 hectáreas.

Según datos de la DGT, en la Comunidad de Madrid hay 692.337 turismos sin distintivo ambiental de la DGT, y 302.919 de los que se desconoce su distintivo. Hay también 78.842 motocicletas sin distintivo ambiental de la DGT y 39.129 de las que se desconoce su distintivo. Según datos del Ayuntamiento de Madrid, los vehículos sin distintivo ambiental de fuera de la capital propiedad de residentes en la Comunidad de Madrid que entran diariamente en la ciudad representan, de media, **el 30%**, y otro **14%** corresponde a residentes en otras CC.AA.

Según se indica en la “Memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018. de 27 de mayo de 2021” : [Los datos facilitados por la DGT del Ministerio del Interior han permitido determinar que el número de turismos censados a diciembre de 2019 en el municipio de Madrid con la categoría ambiental “A” según potencial contaminante es de 315.477 vehículos.](#)

Sobre motocicletas, furgonetas, Motocarro, Automóvil de tres ruedas, Autobús o autocar, o Camión el Ayuntamiento de Madrid no proporciona ningún dato, y la memoria debería proporcionar la cifra total de vehículos censados en el municipio de Madrid junto con un desglose del número de vehículos a motor sin etiqueta ambiental afectados por la normativa clasificados según su categoría, ya que no todos son turismos, de lo contrario no se estarían tomando decisiones con datos reales y actuales.

Restando al número total de turismos en la Comunidad de Madrid los turismos censados en el municipio de Madrid, nos da la cifra de 376.860 turismos que en 2022 no podrán acceder dentro de la M-30; en 2023 tampoco podrán circular por la M-30 y en 2024 no podrán circular por ninguna vía pública del término municipal de Madrid, a los que habría que sumar motocicletas, furgonetas y demás vehículos.

Según nuestra estimación, respecto a otro tipo de vehículos afectados cuyos propietarios residen en la Comunidad de Madrid las cifras serían: 43.705 motocicletas, 27.814 camiones, 46.996 furgonetas, 1.177 autobuses y 3.366 "tractores industriales". Y esto no tiene en cuenta a los vehículos procedentes de provincias limítrofes que como hemos mencionado según estimaciones del Ayuntamiento de Madrid suponen el 14% del total de los que entran al municipio.

Esta cifra no es para menospreciar, ya que muchos de sus propietarios al impedirseles el acceso con su vehículo realizarán su consumo en compras y ocio en otras zonas fuera de las áreas restringidas.

A estos habría que unirles los 315.477 vehículos cuyos propietarios si pagan el IVTM en Madrid y que en 2025 no podrán circular por ninguna vía pública del término municipal de Madrid, más todos los residentes en cualquier otro lugar de España que visitan la capital y que posean un vehículo sin distintivo ambiental, lo **que impide la circulación en el área de 604 kilómetros cuadrados que componen el territorio municipal.**

Más grave aun consideramos que no se aporte ningún estudio sobre la incidencia de las prohibiciones paulatinas de circular dentro de la M-30, en la propia la M-30 y dentro del todo el término municipal especialmente para los propietarios de vehículos que no estén inscritos en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid.

La importancia de la M-30 para los habitantes de Madrid y sus visitantes radica en que es la autopista con la mayor intensidad de tráfico de España, una vía de comunicación rápida de norte a sur y de este a

oeste, por la abundancia de entradas y salidas a la vía; así como también porque parte de su recorrido se hace de forma subterránea, por debajo del río Manzanares, con una intensidad de circulación media de más de trescientos mil vehículos diarios, lo que la convierte en la vía más transitada de España

La función inicial de la M-30, que era la de distribuir el tráfico metropolitano y reducir las travesías por las calles interiores de la almendra central mediante el apoyo de los accesos radiales se ha reducido en parte por la creación de la M-40, M-45 y M-50, que asumen el papel distribuidor del área metropolitana.

A pesar de que la calle 30 sea hoy en día una vía urbana por la transmisión de la titularidad por parte del Estado es necesario tener en cuenta que, a efectos de la legislación autonómica, tiene la consideración de estructura viaria integrada en la Red Viaria de la Comunidad de Madrid, por lo que toda medida adoptada en dicha calle afecta a la totalidad de municipios colindantes, siendo de tener en cuenta, además, que pese a discurrir la calle 30 íntegramente por el municipio de Madrid, conecta o enlaza en su recorrido con las principales carreteras nacionales radiales que nacen en la capital, así como con otras autovías (A-42, M-607, M-11, M-500) y con numerosas calles interiores.

Como consecuencia de ello es de tener en cuenta la doctrina jurisprudencial que refleja la interconexión y dependencia de todas y cada una de las vías o carreteras integradas en la Red de la Comunidad de Madrid y la incidencia del flujo circulatorio en todas y cada una de ellas; la inexistencia o cierre parcial de la calle 30, por tanto, provocaría una situación de congestión con el consiguiente coste social debido a las horas productivas perdidas en situaciones de atasco urbano, siendo patente que las medidas de restricción al tráfico contempladas inciden o tienen efectos fuera del ámbito del término municipal con la consiguiente causa de nulidad de dicha disposición.

El ejercicio de las competencias del Municipio en materia de ordenación del tráfico, protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública y transporte público de viajeros debe efectuarse dentro de los límites y mandatos constitucionales, no siendo ajustada a Derecho la aplicación e interpretación de la norma estatal que realiza la Ordenanza.

Dentro de la almendra central limitada por la M-30, en 2008 se encontraba un tercio de la población del municipio, pero también casi dos tercios del empleo en Madrid (57%), por lo que es evidente la fuerte dependencia que todavía tiene todo el área metropolitana respecto al centro de la capital, y prohibir su uso a determinados vehículos derivaría el tráfico hacia la M-40, M-50 o calles como Arturo Soria.

Analicemos algunos trayectos en condiciones ideales sin atascos para ver la incidencia que tendría para un ciudadano que se desplace con un turismo sin etiqueta ambiental, o para un transportista con vehículo sin etiqueta el no poder entrar dentro del término municipal de Madrid

Una ruta en sentido norte sur de la península viniendo de la A1 que pase por Alcobendas y Pinto para continuar por la A4:

- Utilizando la M-30: duración 27 min, distancia recorrida 38,8 km
 - Utilizando la M-50: duración 38 min, distancia recorrida 59,5 km
 - Utilizando los tramos de m50 que no pasan por Madrid: duración 1 h 1 min, distancia recorrida 75,2 km
 - Sin utilizar ninguna autopista que pase por Madrid: duración 1 h 20 min, distancia recorrida 81,8 km.
- Aumento de la duración del recorrido 103,7%. Aumento de la distancia recorrida 110,82%

Una ruta en sentido noroeste - sureste de la península viniendo de la A6 que pase por Las Rozas y Perales de Tajuña para continuar por la A3

- Utilizando la M-30: duración 40-55 min, distancia recorrida 60,9 km
- Utilizando la M-50: duración 50 min - 1 h, distancia recorrida 80,9 km
- Utilizando los tramos de m50 que no pasan por Madrid: duración 55 min - 1 h 5 min distancia recorrida 77,2 km

Aumento de la duración del recorrido 37,50%. Aumento de la distancia recorrida 26,77%.

Una ruta en sentido Sureste - Noroeste de la península viniendo de la A5 que pase por Navalcarnero y Alcalá de Henares para continuar por la A2

- Utilizando la M-40: duración 45 min - 1 h, distancia recorrida 68,7 km
- Utilizando la M-50: duración 50 min - 1 h 5 min , distancia recorrida 78,9 km
- Utilizando los tramos de m50 que no pasan por Madrid: duración 1 h 15 min - 1 h 20 min , distancia recorrida 92,0 km

Aumento de la duración del recorrido 35,33%. Aumento de la distancia recorrida 22,67%

Además de la dificultad de seguir estrictamente estas rutas fuera del término municipal de Madrid, y el coste en dinero por mayor uso de combustible y el coste en tiempo, el recorrer más kilómetros supone que los vehículos estarán durante más tiempo emitiendo gases a la atmósfera en la periferia del municipio, lo cual va en contra de la postura general del Ayuntamiento de Madrid en todos los documentos presentados de reducir las emisiones de los vehículos, a parte de que, como hemos comentado anteriormente, suponen una restricción a la libertad de circulación de personas, bienes y mercancías y del uso de la propiedad privada.

La limitación de acceso paulatina dentro de determinadas zonas va a suponer un perjuicio económico para los comercios, negocios de hostelería y ocio nocturno, espectáculos y cultura, parkings y todo tipo de negocios situados dentro de ellas, expulsando a los compradores que se desplazan en su vehículo que optaran por comercios y centros comerciales del extrarradio o de otros municipios donde no haya restricciones a la circulación ni al aparcamiento, pero eso no parece valorado en la memoria de impacto económico.

Muchos turistas nacionales, especialmente familias, utilizan su vehículo particular para visitar la ciudad de Madrid ya que les resulta más económico. La ciudad de Madrid registró en 2019 la llegada de 4,70 millones de visitantes nacionales, un 45,15 % del total. En 2019, el gasto medio diario por turistas nacionales ascendió a algo más de 76 euros, y según manifiesta el propio Ayuntamiento “El turismo se ha convertido en uno de los principales factores de desarrollo económico de la ciudad. Asimismo, en el terreno de lo turístico el distrito Centro acumula el 65 % de la actividad turística de la ciudad que atrae a decenas de miles de visitantes diariamente por tanto consideramos no se ha realizado un estudio de las posible impacto de las restricciones que se quieren establecer en el sector del turismo nacional.

Según datos de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid (AEHM), que cuenta con 117 establecimientos en el interior del perímetro de ZBEDEP Distrito Centro - Madrid Central. Su asociación concentra algo más de 20.1300 plazas hoteleras en la almendra central, y les preocupa la repercusión que pueda tener sobre su actividad el hecho de que sus clientes no puedan llegar en coche hasta sus establecimientos. Dentro del perímetro de la ZBEDEP Distrito Centro – Madrid Central hay más de 30.000 empresas y 300.000 puestos de trabajo según datos del propio Ayuntamiento.

Este impacto económico en los negocios de Madrid, en la distribución, la logística y el transporte, la hostelería y el comercio, el turismo, la cultura y los espectáculos, y el impacto sociológico en las personas no ha sido tenido en cuenta en la Memoria de Impacto Económico ni en sus previsiones por parte del Ayuntamiento, y consideramos que las medidas propuestas no buscan un buen fin común, sino que perjudican gravemente a una parte importante de la sociedad.

Una norma será de calidad cuando sea conforme con los siguientes principios de buena regulación: proporcionalidad, consistencia, transparencia, responsabilidad y eficacia, y que permita una evaluación, modificación o derogación a posteriori si los perjuicios causados para los habitantes y comercios del municipio son mayores que los beneficios logrados.

Estos estudios deben ser previos y deben ser tenidos en cuenta por los Ayuntamientos, y no intentar cumplir a toda costa una ley aunque pueda causar perjuicios. Especialmente las ZBEs que planten cubrir

una gran parte del termino municipal deben ser reevaluadas y reducidas si los estudios reflejan que va a suponer un coste económico para empresas y ciudadanos

El único dato que da el Ayuntamiento de Madrid es una referencia, sin cuantificar importes, en el "Impacto económico general indirecto".

Hacer que 315.477 turismos, 36.587 motocicletas 23.284 camiones y 39.341 furgonetas que pagan el IVTM en Madrid no puedan circular, y que sus propietarios tengan que adquirir otro para poder circular o trabajar es un trastorno y supone un gasto económico muy significativo que no puede ser pasado por alto.

Al igual que los 540.301 vehículos de residentes en la Comunidad de Madrid que no pagan el IVTM en el municipio de Madrid, desglosado en 376.860 turismos 43.705 motocicletas, 27.814 camiones, 46.996 furgonetas, 1.177 autobuses y 3.366 "tractores industriales" a los que se les impedirá acceder al termino municipal.

Y en enero de 2025 quedarían afectados TODOS los vehículos sin etiqueta ambiental, afectando en total en toda la Comunidad de Madrid según nuestros cálculos a 772.709 turismos, 80.300 motocicletas, 86.337 furgonetas, 51.098 camiones, 2.163 autobuses y 6.184 "tractores industriales".

Así mismo, con este tipo de iniciativas se están promoviendo efectos perniciosos para el medio ambiente. El principal, alentar la jubilación temprana de coches con motor de combustión perfectamente eficientes, lo que va en contra del aprovechamiento de recursos que promueve la economía circular, mientras al mismo tiempo se permite al acceso a la ciudad a automóviles muy contaminantes (según su potencia y peso) en días de alta contaminación.

Según los datos del Ayuntamiento, se pretende que de 2021 a 2024 desaparezcan 292.674 turismos de la circulación, lo cual no tienen en cuenta la grave crisis económica que estamos sufriendo que impide a muchas familias adquirir otro vehículo, ni siquiera de segunda mano

6.7.4 Impacto sobre la movilidad

1.- Valoración del impacto de movilidad de la creación por el proyecto normativo de Madrid ZBE":

Así, se estima que en 2024, un año antes de la limitación de circulación a los vehículos empadronados en el Registro de Vehículos de la DGT en la ciudad de Madrid con categoría ambiental "A", tan sólo quedarían censados en la ciudad de Madrid 22.803 turismos de esta categoría, lo que supondría un 1,5% del total del parque móvil estimado.

Por otro lado, a efectos de analizar el impacto sobre la movilidad de la creación de "Madrid ZBE" debe tomarse en consideración que muchos de estos vehículos estarían en desuso. Según datos de la DGT un 6% de los vehículos censados en España no tiene superada la ITV, mientras que según el Fichero Informativo de Vehículos Asegurados (FIVA) un 8% no dispone de seguro, por lo que los vehículos afectados por tales circunstancias no pueden circular. Por todo ello, el nivel de afectación en 2025 sería prácticamente inexistente.

Pretender que desaparezcan 292.674 turismos, y 100.197 vehículos de otro tipo, no es un "afectación prácticamente inexistente" para sus propietarios.

No hay estimación del gasto e ingreso de un mayor uso del transporte público, pese al aumento previsto de usuarios.

Según indica el Ayuntamiento en la MAIN

1.- Valoración del impacto de movilidad de la creación por el proyecto normativo de

Madrid ZBE”:

Estimación de la evolución del número de desplazamientos de turismos sin etiqueta ambiental

“Además, se ha realizado una estimación de las personas que conduzcan los vehículos afectados por la medida que optarían por usar el transporte público en vez de adquirir, arrendar o arrendar financieramente un nuevo vehículo. En este sentido, **se ha considerado que un 62% de dichos conductores utilizaría el transporte público** según publicaciones recientes sobre el impacto de iniciativas similares.”

Estas cifras que maneja el Ayuntamiento de un 62% de los conductores que comenzarían a utilizar al transporte público supondría, si consideramos solo a los conductores de turismos y motocicletas empadronados en Madrid, que al menos 240.900 personas más comenzasen a usar el metro, autobús, interbus y tren de cercanías, si añadimos a todos los residentes en la Comunidad de Madrid que poseen un turismo o motocicleta sin distintivo ambiental la cifra potencial sería de 528.860 personas, con los costes que eso supone de mayor necesidad de frecuencia de paso, personal de limpieza, conductores, mantenimiento, etc. Gastos que no están ni siquiera considerados ni mucho menos estimados ni en la memoria de impacto económico – social ni en la memoria de impacto presupuestario.

El informe de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura no está disponible en la web del Ayuntamiento para consulta pública, por lo que no podemos saber si existe, y si tiene en cuenta estos factores.

Lo único que se indica en la MAIN respecto a este informe es:

“Consortio Regional de Transportes Regulares de la Comunidad Madrid. Se emite por la Gerencia del CRTM en fecha 9 de febrero de 2021.”

“Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura, por sus competencias en materia de transporte terrestres por carreteras que no excedan del ámbito territorial de la Comunidad Madrid. La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura remite en fecha 17 de febrero de 2021 las observaciones del CRTM, adscrito a la citada Consejería, por lo que tácitamente responde no tener observaciones que formular adicionales a las del CRTM remitidas.”

Otro sector especialmente afectado es el de las familias numerosas, dado que muchos tienen coches diesel, no muy nuevos, con problemas de movilidad por el número de hijos y para aparcar, con inconvenientes para utilizar el transporte público por las sillas de bebé o por el coste que supone desplazarse toda la familia.

No hay tampoco una mención de la **dificultad de acceso a hospitales, clínicas, veterinarios, y consultas de especialidades médicas** tanto públicos como privados.

Tan solo dentro del perímetro de la M-30 y fuera del perímetro de la ZBEDEP Distrito Centro se encuentran el: Hospital Universitario La Paz, Hospital de día Pío XII, Hospital Virgen del Mar, Hospital de La Princesa, Hospital Santa Cristina, Hospital General Universitario Gregorio Marañón, Hospital Universitario Infantil Niño Jesús, Hospital Nuestra Señora del Rosario, Hospital VOT Madrid, Hospital Asisa, Hospital Universitario HM Madrid, Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz, Hospital Clínico San Carlos, Hospital Viamed Virgen de la Paloma, Hospital Central de la Cruz Roja San José y Santa Adela, Hospital Vithas Madrid La Milagrosa, Hospital Quirónsalud San José, Hospital Beata María Ana, Hospital Universitario San Francisco de Asís, Hospital Virgen del Mar, y el Hospital HLA Universitario Moncloa

Existen centenares de clubes de motos, automóviles, vehículos industriales, y antes de la pandemia todos los fines de semana en la Comunidad de Madrid se celebraban numerosas concentraciones, exposiciones, mercadillos, encuentros, festivales, eventos, carreras y marchas con vehículos clásicos e históricos, generando una actividad económica y de ocio con muchos seguidores, algunos de ellos apoyados por el anterior equipo municipal como el IV Encuentro Solidario de Vehículos Clásicos e Históricos celebrado en 2018.

También en la ciudad de Madrid se celebraban al menos dos grandes ferias: “Classic madrid – salón internacional del vehículo clásico” y “Retromóvil – salón internacional del vehículo de época, clásico y colección”, la feria decana de la capital de España en el sector del automóvil y la motocicleta de colección, celebrada habitualmente en Ifema, con más de 25.000 m2 de superficie y que en 2019 reunió a más de 30.000 personas amantes del motor, siendo uno de los salones de vehículos clásicos más importantes de España. Amigos y amantes del coche y la moto de época acuden a estas ferias para compartir impresiones y comprar y vender recambios que solo se puede conseguir en estos espacios.

Destacar también las distintas actividades y carreras con vehículos clásicos que lo largo del año se celebraban en el Circuito del Jarama – RACE, como “Espíritu del Jarama” que en 2018 reunió a más de 19.000 espectadores durante el fin de semana, o “Jarama Classic” en 2019 con más de 10.000 espectadores.

Estas ferias y eventos de todo tipo permite poner en valor la riqueza y excelencia del patrimonio de automoción que se conserva en España, considerándolos como un objeto coleccionable al tiempo que se impulsa la actividad comercial del tejido empresarial y profesional de este sector

Sorprendente es que no haya ninguna estimación del impacto económico del negocio que se genera para los profesionales que viven del sector de la automoción, como talleres, tiendas de repuestos, gasolineras, etc., algunos de ellos negocios especializados en los vehículos clásicos y antiguos que tendrían muy difícil su supervivencia y en la actual situación de crisis económica consideramos que el Ayuntamiento debe ayudar a las PYMES impulsando el negocio local y no perjudicarlas con medidas que eliminen una de sus fuentes de ingresos.

Respeto a los talleres mecánicos no se ha evaluado el impacto económico de estas restricciones, ni se han previsto autorizaciones para que vehículos sin distintivo ambiental puedan entrar dentro de la M-30 o Madrid ZBE.

Se trata de un asunto de máxima importancia para el futuro de algunas empresas en cuya actividad tiene un peso sustancial la reparación de vehículos sin etiqueta ambiental.

Reproducimos por su interés algunos párrafos de la misiva al alcalde, firmada por el presidente de **ASETRA (Asociación de Talleres de Madrid)**, Ramón Marcos, y enviada tras anunciarse públicamente la intención del Ayuntamiento de Madrid de aprobar la nueva Ordenanza a comienzos de septiembre.

"Con estas líneas, quiero trasladarle la enorme preocupación de nuestro sector ante la inminente aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible sobre la cual presentamos en su día observaciones, sin que tengamos constancia de que se hayan tenido en cuenta, al no haber recibido ninguna respuesta al respecto y no encontrar referencia alguna a nuestro sector en la comunicación pública realizada el pasado 20 de agosto.

Nuestro planteamiento en las observaciones efectuadas se centraba en solicitar que se facilitara permiso para acceder a los talleres ubicados en el municipio de Madrid a cualquier tipo de vehículo (independientemente de su clasificación energética), fuera o no propiedad de residentes, durante un período adecuado y coherente con la necesaria renovación del parque automovilístico.

Según cifras de la DGT, casi un tercio de los vehículos que circulan por nuestras vías públicas no disponen de etiqueta medioambiental, es decir, pertenecen a los categorizados con la letra A.

Para determinados talleres, con clientes con recursos económicos por debajo de la media de nuestra Comunidad Autónoma, dichos automóviles constituyen hasta dos tercios del total de sus operaciones. De esas cifras, se deriva que, si esos vehículos no pueden acceder a sus instalaciones, no habrá viabilidad económica para una buena parte de los talleres ubicados en el municipio.

En el caso concreto de las motocicletas, tenemos datos propios, derivados de encuestas realizadas a los talleres de motos ubicados en el entorno de Madrid Central, **donde un índice superior al 60 por ciento de los vehículos que entran en las instalaciones no disponen de etiqueta física y la mayoría de ellos son propiedad de personas que viven lejos del centro** y que acuden a esos talleres por tradición o por la reputación de los mismos.

Con el actual parque de vehículos y la situación de crisis económica para los colectivos más débiles que estamos viviendo como consecuencia de pandemia, van a pasar muchos años hasta que los talleres podamos vivir prescindiendo de dar servicio a esos coches y motos más antiguos,

Entendemos que el respeto por el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos puede y debe ser compatible con la actividad económica de empresas que no solo prestamos servicios a esos mismos ciudadanos, también contribuimos a una mejora de la sociedad con la generación de puestos de trabajo y de aportaciones económicas e impuestos derivados de nuestra propia actividad.

En resumen: solicitamos para los talleres de reparación y mantenimiento de vehículos que operan en Madrid un tratamiento especial, del mismo modo que lo han tenido hasta ahora en Madrid Central. De lo contrario, se pone en peligro la supervivencia de nuestra actividad en el municipio de Madrid, dificultando a la vez la importante labor de velar por la salud del parque automovilístico en el que se trasladan los millones de personas que habitan en nuestro municipio".

En las observaciones presentadas, ASETRA solicita:

Que los vehículos que quieran acceder a los talleres ubicados en el término municipal de Madrid no se encuentren sujetos a las restricciones de acceso y circulación.

Que se facilite la movilidad y el aparcamiento de motos, especialmente en las zonas más céntricas de Madrid.

Más facilidades para los talleres en el acceso al Servicio de Estacionamiento Regulado.

ASETRA pone de manifiesto en su escrito las siguientes consideraciones:

-La existencia de aproximadamente 2000 talleres ubicados en el municipio de Madrid. El sector de la reparación contribuye a una mejora de la sociedad con la generación de puestos de trabajo y de aportaciones económicas e impuestos derivados de nuestra propia actividad.

-Según cifras de la DGT, casi un tercio de los vehículos que circulan por nuestras vías públicas no disponen de etiqueta medioambiental, es decir, pertenecen a los categorizados con la letra A.

-Un índice superior al 60 por ciento de las motos que entran en las instalaciones de talleres ubicados en el Distrito Centro no disponen de etiqueta física.

-A la hora de elegir taller los automovilistas madrileños valoran, sobre todo, la proximidad a sus domicilios como factor de decisión

Tampoco se han evaluado los **costes y dificultades de adaptar la flota para el transporte de mercancías de largo recorrido**

Se habla mucho de emisiones del coche particular, de los taxis en las ciudades, pero no hay que olvidar que una parte importante de las emisiones que provoca la movilidad corresponde al transporte de mercancías. Existe una amplia gama de turismos eléctricos en el mercado y las furgonetas eléctricas

para el reparto de “última milla” empiezan a estar operativas en las grandes ciudades. El gran paso ahora es electrificar el transporte por carretera, algo quizás viable para el transporte regional pero no para el de larga distancia, dada la autonomía máxima de 300 km que bajaran los fabricantes de camiones de gran tonelaje movidos exclusivamente por electricidad y con baterías.

Los sistemas de propulsión “ecológicos” todavía son muy pesados y restan carga útil al vehículo. Si un vehículo de 3.500 kg de MMTA puede pesar alrededor de los 2.800 kg en según qué carrozados, al convertir los fabricantes estos mismos modelos en vehículos ECO / CERO mediante sistemas de propulsión a gas, eléctricos o híbridos, se les está sumando alrededor de los 200 kg. Un peso que se convierte en un lastre que inhabilita a los vehículos para rendir en una jornada de trabajo.

Si el objetivo es obligar que haya flotas de vehículos para transporte “ecológicos” se deberá de tener en cuenta el coste económico y social de la renovación del parque automovilístico, que afectaría especialmente a las personas y operadores del sector transporte con menos recursos. A causa de estas medidas también se puede producir un efecto negativo en el transporte de mercancías. Dado que el diésel es el combustible más utilizado para el transporte de mercancías y el transporte masivo por carretera, estas medidas pueden desalentar el movimiento de vehículos pesados dentro de la ciudad, lo que podría traducirse en una pérdida de competitividad en las ciudades donde se apliquen las acciones. Por otra parte, estas medidas afectarían a corto plazo a las empresas situadas dentro de las zonas restringidas, aumentando considerablemente sus costes logísticos. Si los vehículos diésel ya no pueden alcanzar sus puntos de destino, se deberían considerar otras soluciones —como la inversión en otro tipo de vehículos. Puesto que los costes de estas soluciones se computarían directamente en los gastos logísticos, los pequeños comercios y las PYME, que disponen de menos recursos, se verían más afectados

Por tanto en la actualidad tenemos una flota de camiones en parte no adaptada, hay una inexistencia de vehículos “eco” para grandes camiones que realizan transporte de largo recorrido, y estas trabas e imposibilidad de circular para unos vehículos específicos y muy necesarios puede ocasionar el desabastecimiento de lugares como Mercamadrid, que a su vez distribuyen al pequeño comercio minorista y hostelería, y de las grandes superficies comerciales.

Como ya hemos mencionado anteriormente, en la situación de crisis económica actual resulta imprudente y arriesgado para su viabilidad obligar a las empresas de transporte a renovar su flota en un plazo tan corto para poder trabajar.

Según un estudio de 2005 en Londres, si se estableciera un tiempo de margen considerable para cumplir con las exigencias técnicas para los vehículos, muchos operadores tendrían flexibilidad para la introducción de estos requisitos en su estrategia de renovación de flota (reduciendo en gran medida los costes extra). No obstante, esta situación es más perjudicial para compañías con flotas pequeñas ya que éstas tienden a alargar el periodo de renovación de flota como también lo hacen las de vehículos más especializados. Algunos de estos pequeños operadores incluso se plantearían dejar el negocio mientras que la mayoría trasladarían los costes al cliente. De este estudio de percepción, también han salido a la luz otros costes a priori menos evidentes. Dentro de estos, se pueden mencionar la pérdida de valor residual de los vehículos que no cumplan con los requisitos de la normativa, problemas con los contratos para aquellas empresas que alquilan sus vehículos, la pérdida de dinero que supondría el tiempo que un coche permanece en el taller para adaptarlo a los estándares o el hecho de que si la zona de bajas emisiones se fuera extendiendo geográficamente los operadores perderían gran parte de su flexibilidad a la hora de redistribuir de flotas.

La transición a un transporte más sostenible dependerá en gran medida en hacer que el cambio sea lo más gradual, asumible económicamente, y efectivo posible para que las empresas de transporte puedan comenzar a adaptarse al cambio. Vender camiones de hidrógeno sin que exista una red de puntos de recarga, no tendría el menor sentido. Las nuevas soluciones ofrecidas en el mercado deberían ser libres del uso de combustibles fósiles y permitir a los transportistas alcanzar los niveles necesarios de rentabilidad y productividad con sus flotas “cero emisiones”, e ir acompañadas de un despliegue de infraestructuras que permitan esta evolución paulatina, pero imponer restricciones a corto plazo solo puede contribuir a crear un problema.

Apreciamos que no se ha tenido en cuenta la **situación derivada por la pandemia de COVID-19 y los cambios en la movilidad que ha producido, unido a la grave crisis económica** que ha limitado los recursos económicos de los madrileños.

Respecto a los efectos de la crisis económica derivada de la pandemia, Madrid es la tercera comunidad que más ha sufrido el impacto del confinamiento derivado del Covid-19 sobre el crecimiento de su economía, por lo que se enfrenta a una crisis económica y de empleo que marcará su devenir en los próximos años, por tanto el privar a muchos madrileños de su medio de transporte individual y obligarles a realizar un desembolso monetario extraordinario, no previsto e innecesario para adquirir otro vehículo o convertir a histórico el que tienen, dado que no tienen otras alternativas racionales de transporte, en las actuales circunstancias nos parece injustificado y demuestra muy poca sensibilidad, empatía y conocimiento de la realidad.

Para hacernos una idea de la gravedad de la situación, citaremos el estudio de la CAM: "Efectos del Covid: Oportunidades de recuperación en la Comunidad de Madrid de 21 de diciembre de 2020":

En abril de 2020, más de 370.000 personas se acogieron a los conocidos ERTes/EREs en la Comunidad de Madrid (50.6% hombres y 49.4% mujeres), a tiempo completo (88%) o parcial (12%). A medida que se fueron relajando las medidas de contención de la pandemia y la actividad económica se fue recuperando, el número de personas acogidas a ERTes/EREs se redujo a más de la mitad hasta las 159.200 personas (49.9% hombres y 50.1% mujeres) en agosto. Por su parte, **la evolución del número de personas beneficiarias de la prestación contributiva, el subsidio de desempleo o de la Renta Activa de Inserción (RAI)** es prácticamente la inversa: **el número de personas se multiplicó casi por dos entre marzo y agosto**, subiendo en casi 180.000 personas

A estos datos hay que añadir los correspondientes a personas autónomas beneficiarias de la prestación extraordinaria de cese de actividad por haber tenido que paralizar su actividad o haberla reducido más de un 75%, que gestiona la Seguridad Social. Según esta fuente, los últimos datos disponibles se refieren al primer trimestre de 2020, por lo que no recogen aún el impacto de la pandemia sobre el empleo autónomo: en Comunidad de Madrid, fueron presentadas 473 solicitudes, de las que poco más del 20% fueron aceptadas (un total de 104). Es previsible que la actualización de datos del segundo trimestre recoja ya el impacto y que este número ascienda notablemente. Por último, el número de beneficiarios de la Renta Mínima de Inserción (RMI) de la comunidad experimentó un levísimo ascenso en los meses siguientes a la declaración del estado de alarma en marzo hasta junio (de 21.994 familias en marzo a 22.493 en junio)

En mayo de 2021 la tasa de paro en la CAM era del 12,2%, y en el municipio de Madrid de 11,43%, mientras que en mayo de 2019 en Madrid era del 9,15%. Esto supone que hay 207.254 desempleados en el Municipio de Madrid. Madrid está entre las provincias que más han acusado el impacto económico de la pandemia en 2020 con una caída del PIB del 10,5%, y del 6,5% del Índice de Producción Industrial.

La CAM ha perdido un 15% de sus autónomos en el sector de la hostelería, y la pandemia del coronavirus ha acabado con más del 20% de empresas que contaban con entre uno y cinco trabajadores de enero hasta septiembre de 2020, después de que el Covid-19 afectara principalmente a las empresas más pequeñas y a los trabajadores de sectores como el turismo y la hostelería. En total, en la CAM la crisis originada por la pandemia de Covid-19 acabó con 9.847 empresas con al menos un empleado en plantilla y 19.329 trabajadores autónomos solo entre el primer y el tercer trimestre de 2020.

La nueva ordenanza prevé ayudas **insuficientes para la renovación de los vehículos particulares sin distintivo ambiental**, y las restricciones propuestas supondrán para decenas de miles de personas residentes en el municipio de Madrid y la Comunidad Autónoma de Madrid la imposibilidad de utilizar su vehículo dentro del término municipal, debiendo adquirir otro para sus desplazamientos, algo que en plena época de pandemia y crisis económica, con 86.838 trabajadores en ERTE en la CAM a 1 de junio de 2021 demuestra muy poca empatía y preocupación por los ciudadanos.

Así mismo se priva de un medio de transporte a personas cuyo centro de trabajo se encuentra ubicado en lugares donde no llega el transporte público con asiduidad como polígonos, no funciona en horario nocturno, o el desplazamiento en transporte público desde su domicilio supone un tiempo superior al 25% de su jornada de trabajo, así como a los estudiantes universitarios que residen en la CAM pero no en el término municipal de Madrid y no disponen de un transporte público eficiente y frecuente, y a las personas que necesitan de su vehículo para acudir regularmente a un Centro de Salud u Hospital por la falta de transporte público, a padres llevar a sus hijos al colegio, a jubilados que llevan y recogen a sus nietos del colegio o guardería, etc.

El Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023 del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid prevé unas ayudas en ese periodo de 34.000.000 € para la renovación de vehículos particulares. La cifra que maneja el Ayuntamiento de Madrid de turismos sin distintivo ambiental a diciembre de 2019 es de 315.477, sin embargo en los documentos que acompañan la propuesta de modificación de ordenanza solo realizan una estimación de subvención para 8.000 vehículos. Si se otorgase una ayuda para la renovación solo a 200.000 propietarios del total de turismos, sin contar las motocicletas y otros tipos de vehículos a motor censados, la generosa ayuda sería de 170 € por vehículo, algo ridículo.

En diciembre de 2018 se presentó el estudio 'Impacto en el transporte de las medidas para mejorar la calidad del aire en las ciudades. Aplicación a las restricciones por categoría de motor', elaborado por investigadores de la Escuela Politécnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

Los investigadores evaluaron los costes y los beneficios que supondría prohibir que los vehículos considerados más contaminantes no pudiesen acceder al interior de la M-30 a partir de 2025.

La principal conclusión de este estudio fue el impacto negativo que dicha medida podría producir en la economía; frente a un cálculo aproximado de 61,8 millones de euros de ahorro, se podrían producir 81,6 millones de coste, con un desequilibrio de casi 20 millones de euros.

El objetivo del estudio fue encontrar soluciones sostenibles pero inteligentes y para ello se consultó la opinión de diferentes sectores públicos y privados sobre las medidas para mejorar la calidad del aire, con el fin de proponer acciones aceptables, definir su estrategia de aplicación y hacer un análisis del coste-beneficio de una de las medidas incluidas en el Plan del Ayuntamiento: la prohibición en 2025 de acceder al municipio de Madrid a todos los vehículos que no tengan etiquetado ambiental.

Para ello, dividieron Madrid en cinco zonas (dentro de la M-30, la M-30, entre la M-30 y la M-40, la M-40 y fuera de la M-40) y proyectaron el parque de vehículos que habrá en 2025 en función de su tipología y del potencial contaminante, así como una estimación de crecimiento del tráfico, asumiendo que dicho crecimiento sería similar a las previsiones económicas. Según esta estimación, en 2025 habría un 7% de turismos, un 12,8% de motos, un 14% de vehículos profesionales ligeros y un 39% de vehículos pesados que no podrían circular. Los costes calculados se basan en la amortización de los vehículos, ahorros en combustible, costes variables, valor del tiempo y beneficios ambientales por el ahorro de emisiones.

Además, examinaron la evolución del tráfico con un índice de intensidad media diaria de vehículos en las distintas zonas (habrá un 3% más hasta 2020 y un 2% más entre 2020 y 2025) y calcularon los costes del viaje promedio de circular por Madrid en combustible u otros factores, ya sea en hora punta o no y a distintas velocidades.

La metodología del estudio se basó en la selección de diversas medidas incluidas en el Plan del Ayuntamiento, que tenía como objetivo reducir los gases de efecto invernadero en un 40%, y su análisis mediante entrevistas con representantes de sectores públicos y privados, talleres presenciales y un estudio de impacto económico. Las medidas seleccionadas fueron por un lado las restrictivas: limitación a la circulación por categoría de emisión del vehículo, limitaciones a la circulación por matrícula, limitación de velocidad y peajes urbanos y, por otro lado, las incentivadoras: mayor ocupación del

espacio viario para movilidad no motorizada, fomento de la movilidad compartida, incentivos para renovar el parque automovilístico, promoción del transporte público y gestión más inteligente de la carga y descarga.

Las medidas restrictivas, como la limitación de circulación por categoría de emisiones, fueron rechazadas por el sector del transporte de mercancías destacando sus efectos negativos, como la renovación de flotas. Otros efectos negativos destacados en el estudio sobre esta medida fueron la baja aceptabilidad social, el cambio de hábitos de viaje que provocaría, así como la desigualdad económica en la sociedad y el distinto impacto en función de la capacidad económica y la edad. Por su parte, los actores consultados destacaron la incertidumbre sobre sus verdaderos efectos en el Medio Ambiente y el incremento de los tiempos de viaje y la congestión del tráfico.

Si hallaron un amplio consenso sobre los beneficios de medidas como la incentivación para la adquisición de vehículos no contaminantes, aunque no reduciría el número de vehículos privados en circulación pues se sustituirían unos por otros. Por ejemplo, el cambio a vehículos con combustibles alternativos, como el GNL supone un mayor coste del propio vehículo, pero importantes ahorros en los costes variables, con lo que merece la pena a partir del tercer año. Sin embargo, si la fiscalidad de dichos combustibles sube, la transición se vería amenazada. Se requiere una política fiscal estable a lo largo de los años.

Una de las conclusiones del estudio es que la prohibición de que los vehículos sin etiqueta ambiental de la DGT puedan circular por el interior de la M-30, supondría 19,8 millones más en costes de transporte para ciudadanos y empresas en 2025, con lo que entonces no se compensaría el ahorro que conlleva la reducción de emisiones contaminantes en la capital.

En consecuencia, la circulación con vehículos más limpios por el interior de la M-30 en 2025 supondrá un coste económico de 223.637,09 euros diarios, o bien 81.627.536,88 euros ese año.

Por otro lado, el estudio analiza qué coste supone el ahorro de emisiones (óxidos de nitrógeno, partículas y dióxido de carbono) a la atmósfera como consecuencia de restringir el tráfico a los vehículos sin etiqueta ambiental de la DGT. Este apartado cuantifica el coste de daño de los contaminantes por cada tonelada emitida y tiene en cuenta tanto los efectos sobre la salud como sobre materiales o la biodiversidad. Así pues, habría un beneficio anual de 61.848.211,62 euros en ahorro de emisiones contaminantes a la atmósfera producido por los tres contaminantes evaluados en 2025 (169.447,16 euros al día).

La diferencia es de 19.779.325,26 euros más en costes de transporte que en ahorro medioambiental, por lo que los investigadores aconsejan que las restricciones a la circulación de vehículos «sean previamente estudiadas y valoradas con precisión».

Según manifestó José Manuel Vassallo, Catedrático de Transportes y Profesor de Economía y Planificación del Transporte de la UPM, encargado de liderar dicho trabajo: "Se habla de la importancia del desarrollo sostenible, pero hay que conseguir un difícil equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales. **La preocupación por la mejora medioambiental es comprensible, pero no puede producirse a costa del crecimiento económico y el desarrollo social**". **"No se puede aislar las políticas medioambientales de otros impactos económicos y sociales**. Hay una voluntad general favorable, de todos los agentes para mejorar el Medio Ambiente en las ciudades, pero es necesario el diálogo entre instituciones para llegar a soluciones beneficiosas. Las medidas incentivadoras tienen mejor aceptabilidad y **cualquier acción debe ser estudiada a fin de garantizar que los beneficios sean mayores que los costes**"

3) La Memoria de Impacto Presupuestario tiene defectos que pueden poner en peligro la estabilidad presupuestaria del Ayuntamiento de Madrid y plantea una desproporcionalidad del gasto de las medidas propuestas en relación al parque de vehículos a los que se quiere impedir la circulación

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Consideramos que existe un defecto grave en los apartados de la Memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018 y en los del Expediente 1 que acompaña a la modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, y la adenda a la memoria de análisis de impacto normativo en relación las modificaciones introducidas al proyecto inicial de modificación de la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018, ya que no existe una evaluación de la pérdida de ingresos que supondría para el Ayuntamiento en concepto de recaudación por el cobro del **Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)** el prohibir totalmente la circulación de vehículos sin etiqueta ambiental en todo el termino municipal, por tanto la memoria económica presentada esta desvirtuada y no se ajusta la realidad.

No aparece reflejado ni en el apartado [“6.3.3 Resumen del impacto presupuestario en materia de gastos”](#) ni en el [“6.3.4 Resumen del impacto presupuestario en materia de ingresos”](#) de la MAIN.

Ni en el [“Informe de la Agencia Tributaria \(22-03-2021\)”](#) Directora Agencia Tributaria Madrid

[“Informe preceptivo del artículo 31.3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, en relación con el borrador de modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible](#)

[“De la propuesta de modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible se observa la existencia de efectos en la materia tributaria, si bien, no todos ellos afectan necesariamente a los ingresos del Ayuntamiento de Madrid.](#)

[La Agencia Tributaria de Madrid identifica un impacto positivo:](#)

[En materia de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en determinadas zonas de la Capital, por la creación de la tasa dinámica del SER \(recargos de la tasa cuando el dióxido de nitrógeno supere determinados niveles el día anterior a aquel en que se va a estacionar\) y la creación de las plazas de alta rotación.](#)

[En materia de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, como consecuencia de la posibilidad de crear una Tasa por el uso de los espacios reservados para la carga y descarga de vehículos, que actualmente es gratuita, por lo que la creación de la tasa supondría un aumento de ingresos fiscales.](#)

[Asimismo la Agencia Tributaria identifica un impacto neutro en materia de la Tasa por Retirada de Vehículos de la vía pública la OMS, por cuanto el proyecto normativo contempla la gratuidad del servicio de grúa en aquellos casos en los que se produzca el accidente o avería de un vehículo en la vía pública M-30, tanto en superficie como en túneles, que impida continuar su marcha, siempre que el vehículo no pueda ser retirado por la grúa privada de su seguro. Su incorporación a la Ordenanza fiscal, concluye la Agencia Tributaria, puede “llevar aparejada una disminución de ingresos que, en el conjunto de ingresos municipales, se estima que será irrelevante”.](#)

[El citado Informe preceptivo informa favorablemente la propuesta normativa:](#)

“De acuerdo con todo lo anterior, se informa favorablemente la propuesta de modificación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, toda vez que la posible pérdida de ingresos, que afectaría, únicamente, a la Tasa por retirada de vehículos de la vía pública, tendría una escasa relevancia en el conjunto de los ingresos municipales”.

Hay que tener en cuenta que hay un número de propietarios con varios vehículos sin etiqueta ambiental como coleccionismo y si lo matriculan como vehículo histórico estarían exentos del IVTM, y otros tantos ya tienen un coche de diario con etiqueta ambiental y no comprarían coches nuevos para sustituir a los que se les quiere impedir circular, por tanto la reducción de cuotas pagadas del IVTM sería muy significativa.

En enero de 2020 según una de las cifras que presenta el Ayuntamiento basada en datos de la DGT es que había **315.477 turismos** sin etiqueta ambiental. Respecto a otro tipo de vehículos sin distintivo ambiental como motocicletas, furgonetas, Motocarro, Automóvil de tres ruedas, Autobús o autocar, o Camión el Ayuntamiento como indicamos anteriormente no proporciona ningún dato, pero si extrapolamos los datos totales de la Comunidad de Madrid, una cifra aproximada de vehículos y asimilados que pagan el IVTM en Madrid serían camiones 23.284, furgonetas 39.341, autobuses 985, tractores industriales 2.818, motocicletas 36.587, remolques y semiremolques 3.458.

Esto supone un total de 421.950 vehículos que potencialmente al no poder circular dentro del término municipal ni salir del mismo serán dados de baja o vendidos en otras localidades con menos restricciones y no pagarán el IVTM en el municipio de Madrid, o bien los que se lo puedan permitir y quieran se convertirán a Vehículo Histórico, estando exentos del IVTM.

Igualmente, los propietarios que puedan adquirir otros vehículos al verse obligados por las severas restricciones, pueden disfrutar de las siguientes exenciones que también reducirían los ingresos por IVTM y zona SER, de acuerdo a los:

“Incentivos normativos, económicos y fiscales para los vehículos menos contaminantes del Ayuntamiento de Madrid”

“Vehículos que dispongan de la etiqueta "0 emisiones, tienen bonificación del 75 % en la cuota del IVTM desde el primer año y con carácter indefinido. Y estacionamiento gratuito y sin limitación de tiempo en plazas verdes y azules en el Servicio de Estacionamiento Regulado (SER),

Vehículos que dispongan de la etiqueta ECO, tienen bonificación del 75 % en la cuota del Impuesto IVTM durante los seis primeros años. Y reducción del 50 % en la tarifa base del SER.”

Si consideramos las Cuotas del IVTM del Ayuntamiento de Madrid para 2021

Turismos:

Menos de 8 caballos fiscales: 20 euros.
De 8 a 11,99 caballos fiscales: 59 euros.
De 12 a 15,99 caballos fiscales: 129 euros.
De 16 a 19,99 caballos fiscales: 179 euros.
De 20 caballos fiscales en adelante: 224 euros.

Autobuses:

De menos de 21 plazas: 145 euros.
De 21 a 50 plazas: 212 euros.
De más de 50 plazas: 266 euros.

Camiones:

De menos de 1.000 kilogramos de carga útil: 73 euros.
De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil: 149 euros.
De más de 2.999 a 9.999 kilogramos de carga útil: 213 euros.
De más de 9.999 kilogramos de carga útil: 266 euros.

Tractores:

De menos de 16 caballos fiscales: 32 euros.

De 16 a 25 caballos fiscales: 50 euros.

De más de 25 caballos fiscales: 149 euros.

Remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica:

De menos de 1.000 y más de 750 kilogramos: 32 euros.

De 1.000 a 2.999 kilogramos de carga útil: 50 euros.

De más de 2.999 kilogramos de carga útil: 149 euros.

Ciclomotores: 7 euros.

Motocicletas:

Hasta 125 centímetros cúbicos: 7 euros.

De más de 125 hasta 250 centímetros cúbicos: 12 euros.

De más de 250 hasta 500 centímetros cúbicos: 27 euros.

De más de 500 hasta 1.000 centímetros cúbicos: 60 euros.

De más de 1.000 centímetros cúbicos: 121 euros.

La estimación de pérdida de ingresos potencial por IVTM si todos esos vehículos se dan de baja sería de:

Turismos: 43.026.611 €

Motocicletas y ciclomotores: 1.661.032 €

Autobuses: 204.635 €

Camiones: 4.080.474 €

Tractores: 216.973 €

Remolques y semirremolques: 266.267 €

Total 49.455.991 €

Según el Presupuesto General de Ayuntamiento de Madrid para 2021 la estimación de ingresos total por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es de 148.626.852 €.

Esto supone que el pago del IVTM al Ayuntamiento de Madrid de los vehículos sin etiqueta ambiental de la DGT, denominados de clasificación ambiental “A”, representa aproximadamente el 33,28% del total de ingresos por este concepto, y un 2,04% del total de la recaudación por Impuestos Directos, y prescindir de estos ingresos puede poner seriamente en riesgo la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid, y más teniendo en cuenta que se estima que el Ayuntamiento debe devolver entre 60 millones y 125 millones de euros por las multas indebidas de la anulada Madrid ZBE Central.

No hay estimación del gasto e ingreso de un mayor uso del transporte público, pese al aumento previsto de usuarios. (Comentado anteriormente)

Según indica el Ayuntamiento en la MAIN

[1.- Valoración del impacto de movilidad de la creación por el proyecto normativo de Madrid ZBE”:](#)

[Estimación de la evolución del número de desplazamientos de turismos sin etiqueta ambiental](#)

“Además, se ha realizado una estimación de las personas que conduzcan los vehículos afectados por la medida que optarían por usar el transporte público en vez de adquirir, arrendar o arrendar financieramente un nuevo vehículo. En este sentido, **se ha considerado que un 62% de dichos conductores utilizaría el transporte público** según publicaciones recientes sobre el impacto de iniciativas similares.”

Estas cifras que maneja el Ayuntamiento de un 62% de los conductores que comenzarían a utilizar al transporte público supondría, si consideramos solo a los conductores de turismos y motocicletas empadronados en Madrid, que al menos 240.900 personas más comenzasen a usar el metro, autobús, interbus y tren de cercanías, si añadimos a todos los residentes en la Comunidad de Madrid que poseen un turismo o motocicleta sin distintivo ambiental la cifra potencial sería de 528.860 personas con los costes que eso supone de mayor necesidad de frecuencia de paso, personal de limpieza, conductores, mantenimiento, etc gastos que no está ni siquiera considerado ni mucho menos estimado ni en la memoria de impacto económico – social ni en la memoria de impacto presupuestario.

El informe de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura no está disponible en la web del Ayuntamiento para Consulta pública, por lo que no podemos saber si existe, y si tiene en cuenta estos factores.

Lo único que se indica en la MAIN respecto a este informe es:

“Consortio Regional de Transportes Regulares de la Comunidad Madrid. Se emite por la Gerencia del CRTM en fecha 9 de febrero de 2021.”

“Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura, por sus competencias en materia de transporte terrestres por carreteras que no excedan del ámbito territorial de la Comunidad Madrid. La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura remite en fecha 17 de febrero de 2021 las observaciones del CRTM, adscrito a la citada Consejería, por lo que tácitamente responde no tener observaciones que formular adicionales a las del CRTM remitidas.”

Desproporcionalidad del gasto de las medidas propuestas en relación al parque de vehículos a los que se quiere impedir la circulación

También considerando el coste de implantar las ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE en relación al número de vehículos sin distintivo ambiental que estima el Ayuntamiento que estén en circulación en los próximos años, **estimamos que no hay una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida**

Según un estudio del Ayuntamiento de Madrid, en 2019 fueron se produjeron dentro del término municipal cerca de 114.000 desplazamientos diarios de ciudadanos de fuera de Madrid que utilizaron turismos sin distintivo ambiental, y los desplazamientos en turismos sin distintivo ambiental supusieron un 12,9% del total. Se prevé que para 2025 **el porcentaje de viajes en automóviles turismo con clasificación ambiental “A” que circularían por la ciudad de Madrid supondrían el 4,9% del total** en el escenario tendencial, es decir, sin medidas proactivas para acelerar el cambio.

Esos vehículos representan una parte mínima del parque móvil de la ciudad, más aún cuando las restricciones entren completamente en vigor. En 2025 el número de vehículos afectados será testimonial, pues pocos coches diesel quedarán de más de 19 años (y en el caso de los de gasolina, de más de 25)

Por tanto la implementación de las medidas de control supondrá un gasto innecesario y desproporcionado teniendo en cuenta el reducido tamaño del parque de vehículos al que se pretende prohibir la entrada en determinadas zonas y a partir de 2025 prohibir totalmente su circulación, aunque solo represente un 4,9% del total según estimaciones del propio Ayuntamiento.

Según los estudios elaborados por el Ayuntamiento de Madrid en la “memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018” el coste total de implantación del sistema de control, de accesos a “Madrid ZBE” durante el período 2021-2025 se estima en **14.391.250,00 euros**, a lo que habría que añadir los futuros gastos de mantenimiento, de personal, inversiones, gestión de multas, etc. El sistema de gestión de control de accesos de la ZBEDEP Distrito Centro durante el periodo 2021-2025 supondría la asunción por el Ayuntamiento de Madrid de unos costes por valor de **6.048.673,70 de euros**. El coste de implantación del sistema de control, de accesos a la ZBEDEP Plaza Elíptica durante el período 2021-2025 se estima en **1.900.000 euros**. Recordamos que, exceptuando la ZBEDEP Distrito Centro sería exclusivamente para impedir el acceso al 4,9% del parque de vehículos estimado para finales de 2024.

Solo en 2021 la instalación de 100 cámaras en la M-30 para controlar la entrada de los vehículos sin etiqueta ambiental de la DGT supondrá 3,8 millones de euros y para todas las ZBE en total se gastaran 22,40 millones de euros en cámaras.

Si añadimos el importe de las subvenciones para renovar vehículos con ITV en vigor y que funcionan perfectamente, el coste del proyecto estimado es de 89,83 millones de euros. Añadiendo el coste de ampliación de la zona SER a nuevos barrios 173,79 millones de euros. Y **el coste total de todas las medias de implementar las ZBEs y ampliar la zona SER se estima en 187.396.903 €** un dinero que en esta época de crisis económica y social y de necesidad sanitaria se podría dedicar a finales más útiles.

Así mismo consideramos que estas medidas tienen un fin recaudatorio y confiscatorio, ya que de acuerdo a la previsión de ingresos por sanciones del Ayuntamiento, que perjudica especialmente a los propietarios con rentas bajas que no puedan renovar su vehículo, el costo del proyecto no solo se cubriría con las multas por diferentes conceptos sino que habría superávit:

Ingresos derivados de las sanciones por incumplimientos de acceso a “Madrid ZBE”. 2022-2025
21.579.530,00 €

Ingresos derivados de las sanciones por acceso y circulación indebida en la ZBEDEP “Distrito Centro”
2021-2025 229.186.440,00 €

Ingresos derivados de las sanciones por acceso y circulación indebida en la ZBEDEP “Plaza Elíptica”
2022-2025 7.369.270,00 €

Total de ingresos estimado por sanciones de acceso y circulación a las Zonas de Bajas Emisiones: 258.135.242 €

Defectos en el estudio de impacto presupuestario respecto a los ingresos derivados de las nuevas zonas SER

En la modificación de la ordenanza de movilidad sostenible propuesta se establece:

2.- Se regula la ampliación del Área de Estacionamiento Regulado (AER) del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) mediante la modificación del anexo I, para racionalizar el uso del espacio de estacionamiento en superficie, evitar la enorme presión de estacionamiento que sufren dichas zonas y barrios, especialmente las zonas limítrofes con el perímetro externo del AER, haciendo compatibles el imprescindible estacionamiento de los vehículos de las personas residentes con la necesaria rotación para los vehículos de las personas no residentes. La implantación efectiva del SER en las zonas, barrios y distritos contemplados en la disposición en transitoria quinta deberá llevarse a cabo antes del 31 de diciembre de 2025.

“Disposición transitoria quinta. Ampliación del Servicio de Estacionamiento Regulado.
El Ayuntamiento de Madrid implantará de forma efectiva el SER antes de 31 de diciembre de 2025 en las siguientes zonas, barrios o distritos del AER del anexo I [...]

Se estima que la ampliación del AER en las zonas, los barrios y distritos incorporados al anexo I regulador del AER, concretados en la disposición transitoria quinta, supondrá la implantación efectiva del SER en 75.000 plazas de estacionamiento en superficie en las vías públicas municipales antes de 31 de diciembre de 2025. [...]

Se estima que una vez implantado el SER en todo el ámbito territorial definido en la disposición transitoria quinta **el coste aproximado de gestión del servicio de estacionamiento regulado ascendería a 30 M de euros anuales.**

En el momento de redacción de la MAIN **no resulta posible estimar los ingresos que se derivarían de la gestión del SER** porque se desconoce el momento a partir del cual empezarán a estar operativo en cada una de las diferentes zonas, barrios y distritos incluidos en la redacción que el proyecto daría al anexo I de la OMS, ni la tipología concreta que se establecerá en cada una de ellas (azul, verde, alta rotación...) que determina sustancialmente los ingresos que se derivarían de su gestión.

Por idéntico motivo **no puede estimarse los ingresos que se derivarían de la creación de la figura de las “plazas de alta rotación” del SER**, cuyos ingresos vendrán determinados por la ubicación concreta, las necesidades y la demanda de estacionamiento del entorno, la fecha de su implantación efectiva en cada vía pública y el tiempo anual que se mantenga en servicio. A mayor abundamiento no puede estimarse los ingresos futuros sobre una tasa cuya cuantía se desconoce por depender de la oportuna modificación de la OFSER.

La zona SER existe en Madrid desde el 1 de noviembre de 2002, por tanto consideramos que el Ayuntamiento tiene datos históricos suficientes como para poder hacer una estimación de los ingresos derivados de la imposición de nuevas zonas SER, y no aportar una estimación de ingresos supone desvirtuar la memoria económica, ya que si los gastos fueran muy superiores a los ingresos reales se podría poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento.

4) Ausencia del informe preceptivo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras.

En los documentos relacionados con la tramitación del proyecto disponibles para consulta pública en la web del Ayuntamiento de Madrid no figura ningún informe del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y de Supresión de Barreras, el cual es preceptivo, y tampoco aparece reflejado en la “memoria inicial de análisis del impacto normativo de la ordenanza por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible, de 5 de octubre de 2018”. Ni en la “adenda a la memoria de análisis de impacto normativo en relación las modificaciones introducidas al proyecto inicial de modificación de la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018.”

5) La entrada en vigor de la ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE, no incorpora medidas que permitan su eficaz aplicación para evitar el colapso del tráfico y de la movilidad.

Como hemos mencionado anteriormente, desde la aprobación de esta ordenanza en septiembre de 2021 a la entrada en vigor de las nuevas zonas de bajas emisiones a 1-1-2022 no hay un plazo suficiente en el que los perjudicados puedan adaptarse, privándoseles de su medio de transporte y ocasionándoles un trastorno no solo económico y logístico sino también psicológico.

Estas cifras que maneja el Ayuntamiento de un 62% de los conductores que comenzarían a utilizar al transporte público supondría, si consideramos solo a los conductores de turismos y motocicletas empadronados en Madrid, que al menos 240.900 personas más comenzasen a usar el metro, autobús, interbus y tren de cercanías, si añadimos a todos los residentes en la Comunidad de Madrid que poseen un turismo o motocicleta sin distintivo ambiental la cifra potencial sería de 528.860 personas con los costes que eso supone de mayor necesidad de frecuencia de paso, personal de limpieza, conductores, mantenimiento, etc gastos que no está ni siquiera considerado ni mucho menos estimado ni en la memoria de impacto económico – social ni en la memoria de impacto presupuestario.

El informe de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura no está disponible en la web del Ayuntamiento para consulta pública, por lo que no podemos saber si existe, y si tiene en cuenta estos factores.

6) No hay evaluación del impacto medioambiental en las zonas colindantes al perímetro de las nuevas Zonas de Bajas Emisiones

No hay un informe para evaluar el incremento de las emisiones contaminantes que se producirá por el aumento de tráfico rodado en el entorno de las ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE.

Según se detalla en la MAIN, todo van a ser ventajas:

6.- Valoración conjunta del impacto medioambiental del proyecto normativo en lo referente a la calidad del aire:

Por tanto, el proyecto normativo tendrá un impacto medioambiental positivo en materia de calidad del aire por la reducción de emisiones contaminantes vinculadas al tráfico rodado de los vehículos más contaminantes a través de “Madrid ZBE” y la ZBEDEP “Plaza Elíptica”, así como la reducción del tráfico rodado en general como consecuencia de la ZBEDEP “Distrito Centro”, la ampliación del AER del del SER y la tasa dinámica del SER.

Asimismo las medidas citadas permiten estimar un impacto medioambiental positivo como consecuencia del incremento de la sostenibilidad ambiental y energética en materia de la movilidad urbana de la ciudad de Madrid, como consecuencia de la reducción de los gases de efecto invernadero que afectan al cambio climático, la consecución de una mayor eficiencia energética (el transporte público y los vehículos menos contaminantes son más eficientes energéticamente) y la promoción normativa del uso de energías renovables en la movilidad urbana.

No se ha tenido en cuenta el efecto barrera que va a suponer la las ZBEDEP Distrito Centro y Madrid ZBE. Se denomina efecto barrera o frontera al hecho de que cuando entran en vigor las restricciones en lugar de reducir el número de trayectos (y por tanto las emisiones), solamente se redirigen por otro lado.

En este caso los desplazamientos de tráfico previstos para evitar Madrid ZBE serán:

De la M-30 a M-40, afectando a municipios como Coslada, Leganés, Alcorcón, Boadilla del Monte y Pozuelo de Alarcón

De la M-30 a la M-45, afectando a Coslada, Leganés, Getafe, Mejorada del Campo - San Fernando de Henares.

De la M-30 a la M-50. afectando a : San Sebastián de los Reyes, Alcobendas, Paracuellos de Jarama , Ajalvir, Torrejón de Ardoz, Coslada, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid, Perales del Río, Pinto, Getafe, Leganés, Móstoles, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Majadahonda, o Las Rozas de Madrid.

7) No se ha dado audiencia a los municipios limítrofes, a pesar de que las restricciones al tráfico afectarán a los municipios colindantes y las vías de acceso a la capital.

En los informes aportados no se refleja que se haya consultado a los municipios limítrofes, y nos parece procedente ya que el 30% de los vehículos que entran habitualmente en el termino municipal de Madrid proceden de otras municipios de la Comunidad de Madrid, muchos de los cuales no tienen una adecuada conexión de transporte publico, siendo el vehículo privado la alternativa mas razonable para ahorrar tiempo y dinero en los desplazamientos.

8) Ejercicio de competencias de movilidad fuera del ámbito competencial en la ZBEDEP Plaza Elíptica.

Las competencias en materia de movilidad del Ayuntamiento de Madrid solo se circunscriben al ámbito constituido por la totalidad de las vías urbanas de titularidad municipal del término municipal.

Según se indica ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la ordenanza de movilidad sostenible de 5 de octubre de 2018

[“Artículo 24. Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Plaza Elíptica.](#)

[1.En desarrollo de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360 se crea la ZBEDEP, denominada Plaza Elíptica, para proteger la salud humana y el medio ambiente urbano mediante la mejora de la calidad del aire y la disminución de los efectos negativos del tráfico motorizado.](#)

[2. La ZBEDEP Plaza Elíptica queda delimitada por las siguientes vías: calle Faro, avenida de Abrantes, calle Portalegre, avenida de Oporto, travesía de Antonia Lancha, calle Santa Lucrecia, calle Antonio Leyva, calle de Arlanza, lateral paseo de Santa María de la Cabeza en sentido entrada a Madrid hasta puente de los Capuchinos, calle Manuel Noya, calle Cerecinos, calle Fornillos, calle Ricardo Beltrán y Rozpide hasta el número 8, avenida Princesa Juana de Austria en sentido entrada a Madrid, calle Vía Lusitana intersección con calle Faro cruzando el parque de la Emperatriz María de Austria.](#)

a) Se permite la libre circulación de vehículos en todas las calles que componen el perímetro de la ZBEDEP.

b) **Se prohíbe a los vehículos con clasificación ambiental A el acceso y la circulación por el interior del espacio delimitado por el artículo 24.2, incluyendo el tramo de la autovía A-42 comprendido dentro de dicho perímetro.**

La A-42 es una autovía nacional competencia del Estado. Su nomenclatura viene del 42, que es el código que recibe dicha autovía según el orden de nomenclaturas de las autovías nacionales, y la letra A refiriéndose a que es una autovía perteneciente al Ministerio de Fomento, y comienza en su tramo Madrid Sur en el Puente de Praga, a 2 km de Plaza Elíptica. Por tanto el Ayuntamiento de Madrid no tiene competencia para impedir la circulación en la A-42 de un vehículo con su ITV en vigor, e IVTM y seguro al corriente de pago.

9) Ausencia de un estudio del impacto ambiental y económico de los nuevos límites de velocidad en vías urbanas

En el Artículo 17 el Ayuntamiento se limita a trasponer las modificaciones de la reforma del Reglamento de Circulación de la Dirección General de Tráfico sin aportar un estudio previo de la incidencia de las reducciones de velocidad fijadas en la congestión del tráfico urbano, las emisiones de los vehículos y la mayor incidencia de averías mecánicas.

“Artículo 17. Velocidad.

1. Con carácter general, el límite máximo de velocidad a que podrán circular los vehículos por vías urbanas será el establecido en el Reglamento General de Circulación (en adelante, RGC).

2. Salvo regulación específica, u ordenación de un determinado límite de velocidad en la vía o tramo de la misma mediante señalización instalada al efecto, el límite máximo de velocidad será:

a) De veinte kilómetros por hora en vías urbanas que dispongan de plataforma única de calzada y acera siempre y cuando existan elementos separadores entre la calzada y la acera. En caso de que no existan, la velocidad será de quince kilómetros por hora.

b) De treinta kilómetros por hora de forma genérica. No obstante, podrá mantenerse un límite de velocidad superior (de hasta cincuenta kilómetros por hora) en aquellas vías que formen parte de la Red Básica de Transportes en las que la limitación prevista en el párrafo anterior pueda suponer perjuicios a los servicios de transporte público colectivo urbano regular de uso general.

c) De treinta kilómetros en los carriles multimodales definidos en el anexo VI, salvo velocidad inferior específicamente señalizada. En estos carriles las bicicletas tendrán preferencia en la circulación y los vehículos motorizados deberán extremar la prudencia, mantener las distancias de seguridad con las bicicletas, y con los VMP, y respetar las normas de convivencia viaria. En vías urbanas de dos carriles por sentido de circulación, el de la derecha será multimodal -siempre que las circunstancias técnicas y de seguridad lo permitan-, de forma que el límite máximo de velocidad sea de 30 km por hora. No serán contabilizados, a estos efectos, los carriles reservados para el de uso exclusivo de transporte público.

d) De cincuenta kilómetros por hora en vías urbanas de dos o más carriles por sentido de circulación. No serán contabilizados, a estos efectos, los carriles reservados para la circulación de determinados usuarios o de uso exclusivo de transporte público.

e) El que disponga la señalización instalada en los accesos de los ámbitos delimitados relacionados en el artículo 19, salvo señalización específica en un tramo de las mismas.

f) El que establezca la señalización fija vertical instalada en los accesos y a lo largo del desarrollo de la vía, tanto de la M-30 como del resto de vías urbanas de alta capacidad cuya competencia corresponda al Ayuntamiento de Madrid. No obstante será de setenta kilómetros por hora en los túneles de las referidas vías.

g) De veinte kilómetros hora en las calles escolares.

La norma establece que los ayuntamientos tendrán potestad para modificar estas nuevas velocidades genéricas si lo consideran necesario en zonas concretas, y siempre que, previamente, instalen la señalización que anuncia un límite distinto. Algunos Ayuntamientos ya han dado marcha atrás como el de Ponferrada, en León, que “ha observado que la medida ha supuesto un impacto negativo y una ralentización innecesaria del tráfico” y como el de San Sebastián y Málaga que ya están planteando modificaciones.

Expertos alertan de que los límites de velocidad en ciudad pueden provocar un incremento de los índices de contaminación y tener consecuencias negativas para el medio ambiente. Que los vehículos, especialmente los turismos y furgonetas no puedan pasar de 20, 30 o 50 km/h en función de la vía supone que deben circular la mayor parte del tiempo en marchas cortas.

Esto va en contra de los principios de la conducción eficiente que establece como máxima a cumplir circular el mayor tiempo con marchas largas engranadas. La conducción que resulta menos contaminante establece usar la primera velocidad solo para iniciar la marcha y cambiar a segunda a los dos segundos o seis metros, aproximadamente. A partir de ahí, habría que pasar a segunda, a los 2 segundos o 6 metros, aproximadamente; a tercera, a partir de unos 30 km/h; a cuarta, a partir de unos 40 km/h; y a quinta, por encima de los 50 km/h. Supone esto que, en buena parte de la ciudad no pasaríamos tercera.

Al circular en marchas más bajas los niveles de consumo y contaminación suben en gran medida respecto a si se hace en marchas más largas a bajas revoluciones. Por ejemplo, en el caso de un coche de cilindrada pequeña, el consumo puede ser de alrededor de un 10% mayor si va en tercera marcha en vez de en cuarta, tratando de mantener la velocidad lo más uniformemente posible.

Los óxidos de nitrógeno (NOx) se producen sobre todo con temperaturas de funcionamiento del motor elevadas (por ejemplo, conducción estable a alta velocidad), y una menor velocidad suele traducirse en menos emisiones. Sin embargo, las partículas emitidas pueden aumentar al reducir la velocidad, por una peor combustión a temperaturas más bajas, o, al contrario, por aumentar mucho la carga del motor.

A esta misma conclusión se llegó en un estudio del Instituto Politécnico Nacional (IPN) de México. De acuerdo con el informe, reducir la marcha y prolongar el tiempo en hacer un recorrido, aumenta el consumo de combustible y la consiguiente emisión de dióxido de carbono. Desde el Real Automóvil Club Vasco Navarro incluso van más allá y han afirmado que es “imposible cumplir la limitación” porque según afirman ir a 30 km/h supone practicar “un tipo de conducción totalmente artificial”.

Los expertos en mecánica indican que circular a baja velocidad con marchas cortas hace que las partículas contaminantes se acumulen en el sistema de escape del vehículo, especialmente en el filtro de partículas, acumulando una gran cantidad de impurezas y pudiendo llegar a taponarlo produciendo un funcionamiento defectuoso. Esto puede dar lugar al desgaste prematuro de este elemento y, con ello, a un aumento de las emisiones y a una avería. Además la situación se agrava con los sistemas “Start&Stop” de arranque y parada automática que ya prácticamente todos los coches nuevos equipan.

Los nuevos límites de velocidad afectarán de forma diferente los vehículos dado que un función de su tipo de motor hay diferencias, al igual que también influye la forma de conducir. Por ejemplo en un coche que cumpla la normativa Euro V o VI si circula a esa velocidad de forma continuada tendrá problemas para efectuar una auto-regeneración del filtro de partículas, un componente destinado a eliminar la partículas de hollín de la combustión, cuando alcance su punto de saturación. Esta circunstancia se produce por la baja velocidad ya que para su auto-regeneración se requiere circular más deprisa y a un régimen de giro del motor y condiciones que no se dan a esas velocidades. Si esto ocurre será necesario ir al taller para regenerar el filtro y es posible que también sea conveniente efectuar una “descarbonización” del sistema de admisión con mayor frecuencia. Esta situación afecta sobre todo a los

coches diésel aunque muchos motores de gasolina de inyección directa también tienen filtro de partículas y por lo tanto se puede presentar el mismo problema.

La forma en que se mueven los vehículos afecta de manera diferente a las emisiones de gases de efecto invernadero y a otras emisiones contaminantes. Aquellas que pueden resultar dañinas cuando se inhalan en la calle dependen de factores como la forma en que está quemando combustible el motor, de cómo y cuánto se cambia de unas velocidades a otras, de los filtros y el tipo de combustible que se utilice.

Algunos estudios defienden que es mejor establecer sistemas de velocidad variable que reducir el límite de velocidad, porque reduce la congestión. Y también que los vehículos circulen a velocidades parecidas es más importante para la contaminación ambiental y el consumo de carburante que el nivel absoluto de las velocidades medias de circulación.

También hay que tener en cuenta la densidad del tráfico urbano dado que no es lo mismo conducir a 30 km/h de forma constante que con innumerables paradas y arranques, circunstancia que se produce en un atasco. Si se dan parones constantes habrá un mayor desgaste de los elementos del sistema de frenado y suspensión. En esta circunstancia uno de los sistemas que se verán más afectados son los relacionados con la refrigeración ya que a una baja velocidad el flujo de aire que llega al motor es menor y se hace necesaria una ventilación forzada mediante el electroventilador del coche.

Por último, además del filtro de partículas, otro de los elementos del vehículo que podría sufrir al rodar a velocidades muy bajas con constantes cambios de marcha (de segunda a tercera y de tercera a segunda) es el embrague, cuya reparación mecánica puede llegar a ascender hasta los 2.000 euros.

No entendemos como el Ayuntamiento de Madrid, que muestra una preocupación tan clara en todos los documentos presentados sobre la contaminación ambiental no ha realizado un estudio a este respecto para ver la incidencia de esta medida

CONCLUSIÓN

Estamos ante una medida improvisada a ojos de todos los sectores afectados que va a tener efectos no sólo sobre la movilidad de los vehículos en todo Madrid, sino en la actividad comercial y en la vida cotidiana de quienes van a trabajar, a comprar o a visitar la ciudad para hacer turismo o realizar cualquier gestión, sin haberse realizado los estudios necesarios que reflejen el posible impacto económico y sociológico que pueda derivarse de una actuación de este calado.

La documentación aportada como "memoria de informe económico" son apenas diez páginas, y toda ordenanza cuya aprobación suponga un incremento del gasto público deberá ir acompañada de una Memoria Económica en la que se detallan las posibles repercusiones, con lo que este escuálido informe es a todas luces insuficiente para garantizar el impacto que tendría esta medida que será brutal en la movilidad y lejos de mejorar la calidad del aire, haría justamente lo contrario, y no se garantiza a los madrileños la oferta suficiente de transporte público para cuando entre en marcha y se restrinja el tráfico privado por la almendra central, y todo el municipio.

No se puede tratar de forma discriminatoria a quienes no son los causantes del problema como pretende el Ayuntamiento de Madrid, imponiendo duras restricciones a los vehículos sin distintivo medioambiental como se plantea con el nuevo plan Madrid 360 y las modificaciones de la Ordenanza de Movilidad Sostenible

Entre los afectados se encuentran los vehículos de gasolina matriculados antes del año 2000 y los vehículos diésel matriculados antes del año 2006, motocicletas anteriores a 2003, entre ellos están los vehículos clásicos (+30 años) y los vehículos históricos, ambos tipos conservados con mimo por sus

propietarios durante años, utilizados principalmente de forma recreativa los fines de semana y, que por el escaso kilometraje que recorren al año (de media en torno a 1.500 km en el mayor de los casos), no son la fuente del problema de contaminación señalado por el Ayuntamiento de Madrid.

Así mismo se utiliza el criterio de otorgación de pegatinas establecido por la DGT, considerando a todo vehículo sin pegatina como “altamente contaminante” sin tener en cuenta sus emisiones reales, el peso, la potencia, los kilómetros recorridos anualmente dentro del termino municipal, o las mejoras realizadas en los vehículos.

Resulta discriminatorio e incongruente que un vehículo con su ITV en vigor, seguro al corriente de pago, y abonando el IVTM pueda circular por las carreteras de todo el territorio nacional pero se vaya a impedir su circulación en todo el término municipal de Madrid, mientras que la circulación de los coches clásicos esta permitida en toda la UE con sus exenciones.

Entre los ciudadanos afectados, los hay sobretodo pertenecientes al colectivo con menos recursos económicos, que no pueden permitirse por su capacidad económica adquirir un vehículo nuevo ni, en la mayoría de los casos, de segunda mano; trabajadores autónomos que necesitan como herramienta imprescindible de trabajo utilizar sus vehículos ; asalariados que no disponen de otro medio para llegar a sus puestos de trabajo de forma económica, en un tiempo prudencial y a diferentes horas del día; propietarios de vehículos de más de 30 años; jubilados; personas con movilidad reducida; estudiantes, etc. , a los que se les va a prohibir de forma indiscriminada la circulación de sus vehículos por que el Ayuntamiento de Madrid así lo ha decidido basándose en el sistema de distintivos que ha implantado la DGT en base al cumplimiento de las normas EURO y otorgándolos según su fecha de matriculación

La aprobación de la ordenanza de movilidad sostenible ha producido ya una pérdida de valor de estos vehículos sin distintivo ambiental para sus propietarios dadas las restricciones que impone, y consiguientemente, dificulta hacer frente al cambio que se busca en el parque de vehículos con la venta del vehículo actual.

Por lo tanto, el AFECTADO no es el vehículo, sino la persona que necesita ese vehículo para circular libremente cuando y donde quiera, como lo hace cualquier otro ciudadano, que además es doblemente afectado porque también respira la contaminación del resto de vehículos que sí tienen permitida la circulación. Incluso el triple de afectado, ya que económicamente pagan los mismos impuestos o más.

Estamos de acuerdo en mejorar la calidad del aire, pero no estamos de acuerdo en que tan solo tengan prohibida la circulación los vehículos sin etiqueta ambiental por que el Ayuntamiento de Madrid unilateralmente los haya clasificado como “altamente contaminantes” simplemente basándose en el sistema de distintivos que ha implantado la DGT.

El parámetro del año de matriculación como elemento de control no es siempre justo teniendo en cuenta que los diferentes colectivos hacen un uso diferente del vehículo, con más o menos intensidad.

Se aplica una legislación con cierto carácter retroactivo, ya que en el momento de la adquisición del vehículo se desconocía que a partir de una determinada fecha se aplicarían restricciones para su circulación en determinadas zonas.

Una administración que en más de una década desde que se le ha pedido desde la UE reducir las emisiones contaminantes no ha sido capaz de idear un sistema de medición real de emisiones de cada vehículo. Un sistema que decide de forma salomónica qué vehículo contamina y cuál no, solo por su fecha de matriculación, según el día que matriculó, un sistema que otorga o no adhesivo a vehículos con el mismo motor y por lo tanto con las mismas emisiones, simplemente por una diferencia de fechas.

Un sistema ineficiente, ya que muchos de estos vehículos por sus años se darán baja, dejando de contaminar y en cambio se seguirán vendiendo más vehículos que continuarán contaminando hasta 2040.

Estas medidas afectan sobre todo a la población con menos recursos económicos (entre ellos el 15% de usuarios de servicios sociales de la capital) y que no puede permitirse por su economía adquirir un vehículo nuevo, ni en la mayoría de los casos de segunda mano, y dependen de él para tener un mínimo

de calidad de vida y no pasar tres o más horas al día en desplazamientos, o llegar a su trabajo si no tienen alternativa de transporte público, pero también afecta de pleno a autónomos cuya herramienta de trabajo es su vehículo que usan para “todo”, como los transportistas o feriantes, también afecta a poseedores de auto caravanas, furgonetas camper y profesionales directos del sector de la automoción que dependen de los otros, como talleres mecánicos, recambistas, desguaces, jubilados, estudiantes, y también a propietarios de vehículos históricos, clásicos etc.

Además, por si fuera poco a todos ellos, para ejercer su actividad diaria se los pretende imponer sanciones y no soluciones con claro afán recaudatorio. Seguimos en un país donde priva la prohibición y la sanción por encima de la inversión en infraestructuras y la solución a los problemas que permitan una buena y saludable movilidad para todos.

En determinados sectores económicos los vehículos constituyen un activo indispensable para desarrollar su actividad. En función de la actividad económica los vehículos tienen una vida útil (periodo de amortización económica) variable, algunos, pocos, de más de 10 años. En algunos sectores de actividad económica, en el momento de entrar en vigor la restricción, los vehículos necesarios para desarrollar su actividad todavía no habrán agotado su vida útil.

El Ayuntamiento de Madrid tendría que pedir a la administración competente la posibilidad de que los vehículos transformados a gas como el GLP y/o todos aquellos que hayan instalado catalizadores y filtros de partículas dispongan de una etiqueta que les permita la circulación con los requerimientos de homologación pertinentes. El control se realizará por matrícula, de forma que es fácil hacer un control selectivo, vehículo a vehículo.

La movilidad eléctrica con vehículos eléctricos o híbridos enchufables está lejos de ser una tecnología al alcance de la mayoría del pueblo. Puede ser una solución de futuro, pero a día de hoy es una solución cara, dejará de serlo cuando mejoren las baterías en precio, en volumen, en peso, en duración y en autonomía, y todo eso se lleva anunciando desde hace más de 10 años sin resultados palpables aun. Existe también el problema de que aproximadamente un 80% de los vehículos aparcen en la vía pública, y establecer estaciones de recarga para todos esos vehículos tienen un coste desproporcionado, y tampoco se ha valorado el aumento del consumo eléctrico que supondría, debiendo desarrollarse más la capacidad de la red eléctrica; y teniendo en cuenta que la electricidad solo en una pequeña parte se genera mediante energías renovables, con lo que el impacto en contaminación ambiental de generar esta energía sigue siendo elevado hoy en día.

Por no hablar del incremento del precio del kw de electricidad que a 14 de septiembre de 2021 tiene una subida interanual de un 104,4% frente a septiembre de 2020, haciendo cada vez menos económico cargar las baterías de un vehículo eléctrico. Lo mismo sucede con los vehículos movidos por pila de combustible de hidrógeno, aun en desarrollo en la fase de vehículos asequibles.

Cualquier solución contra la polución exige una mejora del transporte público, para que resulte económico, rápido, confortable, atractivo y disuasorio. En suma, para que no sea visto como una imposición. Las grandes carencias del transporte público se dan en el ámbito metropolitano y dado que según algunos estudios el 60% de los vehículos que se mueven en Madrid proceden del extrarradio, si no se mejoran las comunicaciones en cercanías o con líneas interurbanas (acompañadas de aparcamientos exteriores disuasorios), el problema seguirá enquistado. El tráfico procede del entorno metropolitano, por eso, se precisa un transporte colectivo con capacidad, frecuencia y comodidad para que quienes se desplazan en coche privado tengan una opción alternativa eficiente en el transporte público

Actuar sobre la distribución de mercancías es otra de las asignaturas pendientes. El Ayuntamiento se ha mostrado sin embargo muy poco activo en este ámbito de acción. Se estima que el 40% de las emisiones de gases en las ciudades proceden de las flotas de reparto, del taxi y VTC. La lucha entre el sector del taxi y los VTC ha demostrado que quizás sea necesaria una regulación para este tipo de servicios. Cada uno de esos vehículos recorre 200 kilómetros diarios. Hay 11.000 taxis en Madrid, de los cuales casi la mitad no utiliza las paradas y la mitad del tiempo solo viaja el conductor. Mientras que un conductor habitual suele estar en el coche una hora (media hora para ir al trabajo y otra media hora para volver a casa), los empleados de reparto que trabajan en furgonetas pueden permanecer en ellas 8 horas o más, con la consiguiente emisión de gases y los problemas derivados de aparcar en doble fila.

Antes de prohibir, restringir la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas que, por otra parte, no son los responsables de la situación y por ende de las medidas que se quieren implantar, hay que estar seguro de que se han adoptado antes todos los medios para facilitar y potenciar, de forma efectiva, el uso del transporte público o bien se les ha facilitado a los ciudadanos medios de transporte individual más eficientes y suficientes para facilitar el uso adecuado de su movilidad, sin que se vean afectados sus derechos, ni sus necesidades vitales (trabajo, cuidados, salud, bienestar, convivencia. etc.) todo ello bajo el escrupuloso respeto de los derechos y libertades fundamentales recogidos por el ordenamiento legal vigente, y así, de manera voluntaria, y estimulada, quien lo desee dejen sus vehículos sin prohibiciones, restricciones, coacciones, sanciones, etc...

Las ciudades y sus dirigentes deben estar al servicio de sus habitantes, y las actuaciones en movilidad siempre provocan acciones que gustan a algunos pero no a otros. Para que las medidas tengan éxito es importante que los ciudadanos las consideren ecuanímes y racionales. Cualquier posible restricción debería llevar asociada una medida compensatoria suficiente; si no es así, provocará malestar y, por tanto, existe la posibilidad de que la medida fracase. También ha de realizarse de forma paulatina, por fases, para que los nuevos escenarios puedan ser asumidos por los usuarios poco a poco.

En las sociedades modernas, el acceso al trabajo es el principal mecanismo de integración social para los grupos de población más vulnerables y, cuando las condiciones de acceso al trabajo son desiguales entre la población, se generan disfunciones en el mercado laboral y situaciones de exclusión social. La Ley de la Seguridad Social establece que no es adecuado un puesto de trabajo en el que el tiempo mínimo para el desplazamiento de ida y vuelta supere el 25% de la duración de la jornada laboral.

Dado que el tiempo de desplazamiento en transporte público es casi siempre superior al del transporte privado, se genera un agravio comparativo entre los que disponen de vehículo privado y los que no lo tienen, y estas ley y directrices va a suponer de forma directa la imposibilidad o fuerte restricción de utilizar un vehículo privado que se considere "contaminante". También se origina este agravio cuando, en sectores no vinculados al transporte, se solicita entre los requisitos para acceder a un trabajo la disposición de carnet de conducir, o se exige o se valora positivamente la disponibilidad de vehículo propio. Los colectivos con menos acceso al vehículo privado son las mujeres (el 53% no tiene carnet de conducir, frente al 26% en el caso de los hombres), los jóvenes y las personas con menos renta o con discapacidades.

España presenta dos núcleos urbanos vertebradores, las ciudades de Madrid y Barcelona. Sus espacios metropolitanos superan los 3 millones de habitantes, influyen sobre todo el territorio español y, además, están estrechamente vinculadas a otras metrópolis mundiales. En ellas se desarrollan actividades industriales y terciarias punteras y se concentran los equipamientos sociales de mayor rango y sofisticación. Como consecuencia, el sistema de comunicaciones se vertebra en torno a estas dos metrópolis, sobre todo a Madrid, tanto a nivel nacional como internacional.

En España la movilidad del transporte tanto de viajeros como de mercancías está fuertemente dominada por la carretera que absorbe entre el 80% y el 90% del total

Desde un punto de vista familiar, es interesante también destacar el peso que la compra y mantenimiento del vehículo tiene en el presupuesto de los hogares españoles (excluyendo el gasto en vivienda) esta partida supone casi el 11% del gasto familiar. Dado el peso tan importante que tiene la compra y el mantenimiento de vehículos, ello significa que pequeñas modificaciones de esta partida pueden tener una incidencia importante en el conjunto del presupuesto familiar. Hay que tener en cuenta que la evidencia disponible sugiere que la elasticidad del precio del consumo de gasolina es baja a corto plazo pero a medio y largo plazo puede ser elevada.

A efectos medioambientales, la movilidad es un sector difuso en la medida en que la gran mayoría de la población es usuaria de algún modo de transporte y, por tanto, cualquier estrategia que pretenda reducir de forma sostenida las emisiones contaminantes deberá tener muy en cuenta el comportamiento de los usuarios.

Estamos ante un problema a largo plazo, que ni se ha generado ayer, ni se solucionará mañana. Lo importante es tener una visión clara de los objetivos que se pretenden conseguir y marcar un camino que nos dirija hacia los mismos.

Los objetivos se deben alcanzar de forma progresiva. Hay que ir de menos a más: de medidas más flexibles a medidas más rígidas (si ello es necesario para conseguir los objetivos que se persiguen), de medidas menos costosas a medidas más costosas. Sólo así será posible que las políticas que se pongan en marcha sean consistentes en el tiempo y se eviten discontinuidades e incoherencias, en general abocadas al fracaso

Los ciudadanos que vivimos en Madrid estamos perplejos con el paulatino deterioro de la movilidad que está sufriendo nuestra ciudad: los transportes públicos están cada vez más colapsados y resultan lentos e incómodos; y moverse en transporte privado es cada vez más complejo dada la alta cantidad de trabas, voluntarias o no, que se nos impone desde el Ayuntamiento.

Los conductores andamos confusos ante tanto cambio normativo y así lo demuestran las innumerables consultas que reciben los servicios de información del Ayuntamiento de Madrid, que no saben si van a poder circular o no por determinadas zonas de Madrid capital. Aspectos como la próxima entrada en vigor de las ZBEDEP Distrito Centro, la ZBEDEP Plaza Elíptica y Madrid ZBE, las restricciones y penalizaciones a los vehículos diésel, el protocolo anti contaminación, o las pegatinas de la DGT con el distintivo medio ambiental son elementos que están generando una confusión general sin precedentes.

Desde las instituciones se debería defender la libertad del ciudadano para tomar las decisiones sobre el medio de transporte que estime más oportuno, pero desde luego últimamente esa libertad, sobre todo la de los automovilistas, se está viendo sistemáticamente recortada. Y por supuesto se nos quiere criminalizar como causantes de todos los males de la ciudad: la prioridad para las bicicletas y los patinetes en una ciudad que no está preparada, por mucho que se empeñen, para este tipo de elementos de transporte alternativo, los llamados VMP o vehículos de movilidad personal, que están proliferando al mismo ritmo que los accidentes que sufren sus usuarios. Por cierto, peatones somos todos, incluso los que de vez en cuando nos gusta usar nuestro vehículo particular, bien sea una moto o un coche.

Ya hemos mencionado las graves dificultades económicas que están sufriendo los ciudadanos derivadas de la crisis económica y social provocada por la pandemia, por lo que nos parece indecente que en lugar de destinar los fondos europeos a reactivar la economía se usen para imponer restricciones y perjudicar a los que no pueden comprar otro vehículo para sustituir al que actualmente tienen, el cual cumple su función perfectamente y tiene ITV en regla e impuestos al corriente de pago.

Nuestra perplejidad ya es casi absoluta cuando vemos que la coordinación entre administraciones ha sido nula a la hora de implementar algo tan trascendente como Madrid 360 y sus Zonas de Bajas Emisiones.

¿Verdaderamente se ha estudiado el impacto que va a tener en la movilidad, en el comercio y otras decenas de sectores afectados la implantación de Madrid ZBE y ZBEDEP Distrito Centro,?

En caso afirmativo ¿por qué no nos lo explican con la siempre deseable transparencia? Esta falta de información pública y, en muchos casos, la información contradictoria facilitada por los propios gestores municipales ha tenido graves repercusiones en los automovilistas que, sin saberlo, han cometido, están cometiendo y van a cometer infracciones por las que están siendo denunciados.

Presentación de Iniciación a instancia de parte del procedimiento administrativo ante la Comunidad de Madrid