

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID
(SEGUNDO SEMESTRE 2020)**

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

Profesor Contratado Doctor

Universidad Carlos III de Madrid

daniel.entrena@uc3m.es¹

¹ Open Researcher and Contributor ID (ORCID): 0000-0003-1393-0736

Sumario: 1. Anulación de la suspensión de la Zona de Bajas Emisiones de Madrid (Madrid Central). Principio de no regresión ambiental, por dejación de funciones. Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid, de 17 de junio de junio de 2020 (PO nº 302/2019) y del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid de igual fecha (PO 298/2019). 2. Omisión de nuevo trámite de información pública y memoria económica. Anulación parcial de la Ordenanza Municipal de Movilidad Sostenible de Madrid, incluyendo el régimen de la Zona de Bajas Emisiones de Madrid (Madrid Central). Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de julio de 2020 (nº rec. 902, 911, 988/2018)

1. Anulación de la suspensión de la Zona de Bajas Emisiones de Madrid (Madrid Central). Principio de no regresión ambiental, por dejación de funciones. Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid, de 17 de junio de junio de 2020 (PO nº 302/2019) y del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid de igual fecha (PO 298/2019).

En la Crónica jurisprudencial del segundo semestre del año 2019, referenciábamos los Autos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (JCA) de Madrid nº 24, de 5 julio de 2019, y nº 7 de 16 de julio de 2019, que ordenaron la suspensión cautelar del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Madrid que a su vez suspendió ó la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) de esta ciudad, mediante la suspensión del régimen sancionador.

La razón principal que motivó dicha suspensión fue, en ambos casos, la identificación entre la existencia de esa ZBE y la protección del medio ambiente y la salud de las personas, partiendo de que existe una obligación constitucional de los poderes públicos de proteger el medio ambiente (artículo 45.2 CE).

Las Sentencias que traemos hoy a estas páginas ponen punto final a dicho conflicto, iniciado en el caso de la Sentencia emitida por el JCA nº7 por el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Madrid, y la asociación ecologista Greenpeace España, y en la emitida por el JCA nº 24, por la entidad AEDENAT-Ecologistas en Acción, estimando en todos los recursos interpuestos.

Sin embargo, la *ratio decidendi* de ambos recursos es muy distinta porque el sustrato ambiental del conflicto directamente es ignorado por la Sentencia del JCA nº7, que ni siquiera entra a valorar, para centrarse en cuestiones de índole formal. Sin embargo, en el caso de la Sentencia emitida por el JCA nº 24 de Madrid, es precisamente el déficit ambiental, el motivo de anulación del Acuerdo municipal impugnado.

La Sentencia del JCA nº7, se plantea en particular la falta de cobertura normativa del Acuerdo de suspensión de la ZBE, en el cual se pretendía amparar el Ayuntamiento de Madrid, y en concreto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible (OMS):

“Fase previa a la utilización de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones para la formulación de denuncias.

Antes de la implantación definitiva o la modificación substancial de dispositivos automatizados que permitan la identificación de las matrículas de los vehículos o de detección de infracciones de tráfico, **se realizará un período de aviso a sus titulares** de los mismos durante un período mínimo de dos meses. Durante dicho período de aviso, el órgano competente enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados, una **comunicación de carácter meramente informativo (...)**”

Concretamente, consideraba el Ayuntamiento que cabía incluir dentro de ese precepto la suspensión del sistema de control de accesos, y consiguientemente de su régimen sancionador, aunque no se estuviera en la fase previa a su implantación ni fuera a efectuarse una modificación substancial de los dispositivos, sino simplemente que al haberse detectado fallos -que en realidad el propio Ayuntamiento acreditaba haber solucionado- era necesario acometer una auditoría de funcionamiento, de modo que en aras de la seguridad jurídica resultaba necesario adoptar aquella decisión.

Sin embargo, el JCA nº7 no va a considerar plausible esta interpretación, que el Ayuntamiento de Madrid calificaba como teleológica, por cuanto al constituir el artículo 247 de la OMS una excepción, debía ser interpretado restrictivamente, y previendo el precepto únicamente dos supuestos de aplicación, al no encajar en ellos el caso considerado por el Ayuntamiento de Madrid en orden a acordar la suspensión de la ZBE, la decisión municipal debía reputarse ilegal.

Las dos Sentencias comentadas también se pronuncian sobre la avocación de competencias que se había atribuido la Junta de Gobierno Local en materia sancionadora, que en realidad iba a dirigida a asegurar que no se impusiera ninguna sanción por el acceso a la ZBE; pues bien, dichas resoluciones llaman la atención al Consistorio Municipal, por cuanto dicha técnica debe producirse sobre procedimientos concretos (artículo 10 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), y no respecto a todas las competencias sobre una concreta materia, como efectuó el Acuerdo impugnado, incurriendo así en otro motivo de ilegalidad.

Junto al anterior motivo, la Sentencia del JCA nº24 sí se plantea cuestiones sustantivas de índole ambiental, como decíamos anteriormente.

La Sentencia rechaza, en primer lugar, que se haya lesionado el derecho fundamental a la integridad física y personal (artículo 15 CE), al no acreditarse que la suspensión de la ZBE Madrid Central produjera un daño efectivo en dichos bienes jurídicos.

Sin embargo, a partir del fundamento y objetivo perseguido por la ZBE Madrid Central, en relación con la protección atmosférica, considera la Sentencia que Acuerdo impugnado *“renuncia a garantizar el cumplimiento de los preceptos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible relativos al acceso no autorizado a la ZBE “Madrid Central, cuya finalidad declarada es la protección de la vida, a la salud y la integridad física de las personas, la protección del medio ambiente y la ordenación de la movilidad para la protección de las personas y la seguridad vial”*

Pero no sólo eso, sino que además considera que existe una lesión del principio de no regresión ambiental, porque

“Habiéndose finado un determinado umbral de protección ambiental en materia de calidad del aire frente a su principal fuente de contaminación consistente en el tráfico rodado urbano, la actuación impugnada viene a alterar ese statu quo ambiental mediante la regresión anterior, renunciando al ejercicio del ius puniendi municipal que se contempla en la Ordenanza municipal frente al incumplimiento del acceso no autorizado a la ZBE Madrid Central, sin que resulte debidamente justificada ese plus motivacional que exige la doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo, entre otras Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de 10 de julio de 2012 - Recurso 2483/2009-.

En fin, afortunadamente las Sentencias comentadas pusieron fin a un despropósito del Ayuntamiento de Madrid, que respondía a un puro capricho electoral, y que ponía en peligro la protección ambiental y la salud de los ciudadanos, más su pronunciamiento resultó en cierto modo baldío porque, como vamos a ver, la ZBE Madrid Central ha terminado feneciendo a partir de una configuración inicial irregular, y como consecuencia del recurso contencioso-administrativo que presentaron varios concejales del Grupo Popular de dicha institución contra la OMS cuando se encontraba en la oposición, previamente a alcanzar el Gobierno municipal, cuya primera decisión fue acordar la suspensión de dicha Zona.

2- Omisión de nuevo trámite de información pública y memoria económica. Anulación parcial de la Ordenanza Municipal de Movilidad Sostenible de Madrid, incluyendo el régimen de la Zona de Bajas Emisiones de Madrid (Madrid Central). Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de julio de 2020 (nº rec. 902, 911, 988/2018).

En efecto, el *serial* anterior continuó con la Sentencia que resolvió los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Comunidad de Madrid, la empresa DVuelta Asistencia Legal, y varios concejales integrados en el Grupo Municipal Popular contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible de la ciudad de Madrid (OMS), antes de acceder a la alcaldía en el año 2019 mediante un acuerdo con los Grupos Políticos de Ciudadanos y VOX, y en particular contra el régimen configurado de la ZBE Madrid Central. De este modo, el nuevo equipo de gobierno municipal se encontró con la paradoja de gestionar los niveles de contaminación atmosférica en ausencia de dicho instrumento de prevención, anulado a iniciativa propia cuando se encontraban en la oposición, en la anterior legislatura.

Ciertamente, existían motivos para dicha impugnación y posterior anulación pues, la OMS no fue sometida a un nuevo trámite de información pública tras introducirse algunas modificaciones -precisamente respecto las ZBE- que lo aconsejaban pero, sobre todo, es que no iba acompañada de memoria económica previamente a su aprobación, al considerar el Ayuntamiento de Madrid, respecto la primera omisión.... Y respecto a la segunda, que la ZBE no conllevaba ningún incremento de gastos para el Consistorio.

Por lo que respecta a la omisión de un nuevo trámite de información pública, la Sentencia considera que las modificaciones introducidas fueron sustanciales por lo que dicho trámite es "*esencial, preceptivo e indispensable al tratarse de una de las principales manifestaciones del derecho que los españoles tienen a participar en los asuntos públicos y que está reconocido en la Carta Magna*".

Y respecto al informe o memoria económica, indica la Sentencia que, en realidad, su exigencia no viene establecida en la normativa de régimen local, sino únicamente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público respecto las normas reglamentarias de la Administración General del Estado.

Sin embargo, dicha exigencia sí es deducible del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, resultando la memoria económica "*imprescindible para valorar con pleno*

conocimiento y con antelación la repercusión que los costes de su aprobación pueden representar en relación con los principios de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas, sostenibilidad financiera y regla de gasto".

De forma paradójica, las Sentencias referenciadas no anularon el régimen sancionador establecido por accesos no permitidos -en particular por no vulnerar los principios constitucionales de legalidad ni tipicidad (artículos 9.3, 25.2 CE), un remedio vacuo en el que, sorprendentemente, pretendió el Ayuntamiento de Madrid continuar sancionando a los infractores, incluso a pesar de la anulación del régimen jurídico sustantivo de las ZBE en la OMS.