



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
C/ General Castaños, 1, Planta 1 - 28004
33009750
NIG: 28.079.00.3-2018/0026849



P.O.988/2018

SENTENCIA Nº 445 /2020

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Ilustrísimos señores:

Presidente:

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D^a. María de la Soledad Gamó Serrano

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

Vistos por la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, los recursos acumulados núm. 988/2018 y 1091/2018, interpuestos por la Comunidad de Madrid, representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos, en materia de impugnación de disposición general (Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018) y ulterior acuerdo de desarrollo del régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", figurando como parte demandada el



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: **1000100915768699856700**

Excmo. Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por Letrado Consistorial y Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT, representa por D^a. María Teresa Campos Montellano y defendida por D. Jaime Doreste Hernández.

Ha sido Magistrada ponente la Ilma. Sra. D^a. María de la Soledad Gamo Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 21 de noviembre de 2018 el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que de dicha Administración autonómica ostenta por ministerio de la Ley, interpuso recurso contencioso administrativo contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en sesión celebrada el 5 de octubre de 2018 y publicada el 23 de ese mismo mes y año, recurso que fue admitido a trámite por Decreto de 21 de noviembre, reclamándose la remisión del expediente administrativo y emplazándose a la Administración demandada.

SEGUNDO.- El 7 de marzo de 2019 se formalizó en tiempo y forma la demanda, en la que venían a exponerse, en síntesis, los siguientes hechos y motivos de impugnación: el 13 de febrero de 2017 fue publicado el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 9 de febrero de ese año por el que se aprueba someter a consulta pública previa la elaboración de una nueva Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, siendo la participación total de 307 comentarios y elaborándose un primer borrador en el que no se establece la regulación y delimitación del área que hoy se conoce como “Madrid Central”, definiéndose un Área de Acceso Restringido (AAR), cuya delimitación, configuración y ordenación se realizaría posteriormente por la Junta de Gobierno; efectuadas observaciones por distintos órganos del Ayuntamiento de Madrid fue remitido por la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación un segundo borrador en el que se mantiene la regulación de las AAR en los mismos términos, recabándose diversos informes preceptivos y aprobándose por acuerdo de la Junta de Gobierno de 31 de mayo el proyecto inicial de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, que fue sometido a información pública; tras los oportunos trámites fue aprobado el Texto de la Ordenanza de Movilidad Sostenible el 5 de



octubre de 2018; reconociéndose a las entidades locales potestad reglamentaria y no correspondiendo valorar aquí el contenido material de la Ordenanza, en la elaboración de la misma, como norma general, debe darse el adecuado cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local, artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, extendiéndose el posible control judicial a los aspectos discrecionales, incluso, de la potestad reglamentaria; en este caso concreto se han omitido en el procedimiento trámites esenciales, por no hacerse recabado diversos informes preceptivos (el del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras impuesto por la Ley 8/1993, de 22 de junio, el de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación exigido por el acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad, así como el informe de impacto sobre la salud que impone la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) obrando, en exclusiva, en el expediente informe de la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía, de la Dirección General de Patrimonio, de la Agencia Tributaria y de la Asesoría Jurídica; tampoco se ha cumplimentado de modo efectivo el trámite de información pública, al no haberse permitido que el trámite se desarrolle debidamente, pues en el proyecto inicial no aparece la delimitación del área de lo que hoy se conoce como “Madrid Central” ni su ordenación, sin que baste la mera cumplimentación formal y no material del trámite, omitiendo las facetas y medidas más discutibles y controvertidas y suponiendo “de facto” impedir a los afectados y destinatarios la posibilidad de pronunciarse al respecto; además de ello, no se ha procurado que la Comunidad de Madrid -particularmente el Consorcio Regional de Transportes- realice las oportunas alegaciones, como exige el artículo 133.3 de la Ley 39/2015; la Memoria de Análisis de Impacto Normativo incumple los requisitos mínimos legales, al resultar absolutamente insuficiente en el análisis del impacto económico y en el análisis de impacto de la norma sobre la familia; hay una relevante falta de acreditación de los hechos sobre las que se asienta la regulación de “Madrid Central”, que se contiene en los artículos 21 a 23 de la Ordenanza, pues siendo el fin que se persigue con la regulación una reducción de las emisiones contaminantes no figura en el expediente administrativo informe alguno que explique debidamente que las restricciones establecidas tienen, efectivamente, el efecto pretendido, conteniendo el Plan de Calidad de Aire y Cambio Climático aprobado el 26 de septiembre de 2017 una información que añade múltiples



interrogantes, pues cabe suponer que las restricciones lo que van a provocar es una mera desviación del tráfico a otras zonas no afectadas y el estacionamiento de vehículos en el exterior del perímetro del área delimitada; en cualquier caso los artículos 21 a 23 de la Ordenanza infringen el principio de proporcionalidad, revelándose la norma como inadecuada en relación con el fin que se persigue (por lo que no cumple el requisito de la idoneidad); existe, por último, una infracción de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid dado que, siendo uno de los objetivos de la norma la priorización del transporte público un fomento del transporte público colectivo, que tiene naturaleza intermunicipal, a través de medidas de gran impacto no puede hacerse sin contar, en absoluto, con la Administración que dimensiona y establece la red de transporte público colectivo, correspondiendo al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid la planificación de la infraestructura del transporte público y de los servicios y sin que pueda ejercerse debidamente dicha competencia si el Ayuntamiento de Madrid, que representa el área de mayor población y actividad de toda la Comunidad Autónoma, adopta unilateralmente medidas que cambian drásticamente el escenario sobre el que se ha efectuado la planificación y el establecimiento de la infraestructura, promoviendo un cambio sustancial de la demanda que implica un mayor coste para la prestación eficaz del servicio.

Tras invocar los fundamentos de derecho estimados pertinentes en apoyo de su pretensión terminaba solicitando la parte demandante en su escrito que, previos los trámites oportunos, se dictase en su día Sentencia por la que, con estimación del recurso contencioso-administrativo, se declare la nulidad de la Ordenanza de Movilidad Sostenible o, en su caso, la nulidad de los artículos 21, 22 y 23 de la referida Ordenanza.

TERCERO.- El 23 de noviembre de 2018 el Letrado de la Comunidad de Madrid entabló recurso contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central” ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, siendo admitido a trámite por Decreto de 23 de noviembre de 2018 y dictándose, previa la sustanciación del oportuno incidente, Auto de inhibición por el Juzgado núm. 9 al que, por turno de reparto, había correspondido el conocimiento del asunto.



CUARTO.- Remitido informe motivado y admitida la competencia por esta Sala de lo Contencioso Administrativo mediante Auto de 17 de enero de 2019 fue acordada el 24 de abril del pasado año la acumulación del procedimiento, registrado con el núm. de autos 1091/2018, al recurso 988/2018, formalizándose en el proceso acumulado demanda sustentada en los hechos y motivos de impugnación que se resumen a continuación: además de traer consigo la nulidad de la Ordenanza la del acuerdo impugnado, que desarrolla los artículos 21 y 23 de la referida disposición, el propio acuerdo adolece de defectos sustanciales que hacen posible que, aun de mantenerse la legalidad de la Ordenanza, deban provocar un pronunciamiento de nulidad de aquel; el acuerdo impugnado no es un acto administrativo sino una disposición de carácter general, al tener vocación normativa e innovar el ordenamiento, constituyendo una ordenación permanente del tráfico rodado en el municipio de Madrid, gozando de las notas de abstracción y generalidad, al dirigirse a un conjunto indeterminado de personas y debiendo aplicarse de forma reiterada, de manera que se mantiene vigente indefinidamente hasta que sea revocado, sustituido o modificado; partiendo de su naturaleza normativa el acuerdo en cuestión es nulo de pleno derecho por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente, al corresponder la competencia para su aprobación al Pleno, en tanto que a la Junta de Gobierno solo le correspondería la aprobación del proyecto; además de ello el acuerdo ha sido dictado prescindiendo absolutamente del procedimiento que ha de seguirse para la aprobación de una disposición general, omitiéndose trámites esenciales tales como el sometimiento a información pública o la elaboración de una Memoria de Impacto Normativo.

QUINTO.- De los escritos de demanda se dio el oportuno traslado, formulando el Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid escrito de contestación en el que venía a oponerse a las pretensiones deducidas de contrario y a interesar su desestimación, resumidamente: por haber sido aprobada la Ordenanza siguiendo el procedimiento legalmente establecido y sin incurrir en causa alguna de nulidad; por no poder afirmarse, en primer término, que se haya omitido en el procedimiento de tramitación de la Ordenanza un informe de impacto sobre la salud desde el punto de vista sustantivo, material, real y efectivo, que determine la nulidad de la disposición recurrida, no siendo exigible el sometimiento del expediente a informe del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y



la Supresión de Barreras de la Comunidad de Madrid, cuya función consultiva se circunscribe a emitir informe sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 8/1993, de 22 de junio y aquellas que se dicten al amparo de la habilitación contemplada en la disposición adicional primera de dicho Cuerpo legal, según el artículo 46 de la propia Ley 8/1993, como tampoco es preceptivo el informe de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación dependiente de la extinta Gerencia de la ciudad de Madrid (que, además, emitió informe sobre el Proyecto antes de ser sometido al trámite de información pública), al referirse el apartado 7º.1.1.1.e) del acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de octubre de 2015, en exclusiva, a aquellas Ordenanzas que tengan incidencia en la organización o en las competencias municipales, sin tener en ningún caso el informe carácter preceptivo, por no estar previsto con dicho carácter en norma legal alguna de rango legal o reglamentario; por haberse llevado a cabo la tramitación de la Ordenanza con un elevado grado de participación y transparencia, habiendo dispuesto la parte recurrente en todo momento de información actualizada sobre la tramitación de la Ordenanza a través del especial informativo de la misma en el portal municipal “www.madrid.es/ordenanzamovilidad”, así como mediante la publicidad activa exigida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a través del sitio web de “huella normativa”, como también fue informada la Comunidad de Madrid del inicio del procedimiento de elaboración de la Ordenanza e invitada desde el primer momento y en reiteradas ocasiones a participar en los debates de elaboración de la norma tanto mediante su asistencia a las distintas reuniones que se convocaron como mediante la aportación de informes y alegaciones; por no suponer la diferencia entre el texto sometido a información pública y el finalmente aprobado vulneración alguna del derecho de los ciudadanos a participar siendo, antes al contrario, una prueba fehaciente de que la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de la norma ha sido real y efectiva y ha permitido adaptar democráticamente su contenido a la voluntad de los ciudadanos y de los organismos e instituciones autores de las alegaciones realizadas en periodo de información pública, habiéndose aceptado más de 250 alegaciones de las más de 1.000 formuladas; por no resultar directamente aplicable la Ley 50/1997 ni el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo a los municipios en el ejercicio de su potestad reglamentaria, que disponen de una normativa específica en la legislación general y especial de régimen local, además de haber entrado en vigor el citado Real Decreto en diciembre de 2017 y con



posterioridad, por tanto, al inicio del procedimiento de tramitación de la Ordenanza impugnada mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 9 de febrero de 2017, por lo que no sería aplicable conforme a la disposición transitoria única del citado Real Decreto; por no haber acreditado la recurrente que, como asevera en su escrito de demanda, la aprobación de la restricción en el área de Madrid Central traiga consigo un aumento de los agentes contaminantes en las estaciones del exterior, incluyéndose en la Memoria de Análisis del Impacto Normativo un análisis de los motivos que llevan a incluir la sostenibilidad medioambiental y la mejora de la calidad del aire como uno de los principales fines de la Ordenanza y la fundamentación técnica de la creación de una Zona de Bajas Emisiones, habiendo realizado el Ayuntamiento, durante los trabajos de elaboración y aprobación del Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático y durante la tramitación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible todos los estudios necesarios para analizar y evaluar que la regulación de la ZBE Madrid Central tuviera el deseado impacto positivo sobre la mejora de la calidad del aire, absolutamente imprescindible para proteger la salud de los ciudadanos; por no aportarse de contrario ningún principio de prueba del que resulte que no concurren en este caso los requisitos de idoneidad y necesidad de la norma, fundándose el motivo de impugnación consistente en la falta de proporcionalidad de los artículos 21 a 23 de la Ordenanza en una muy respetable divergencia de parecer pero carente de relevancia y siendo las obligaciones que recoge la Ordenanza racionales, justificadas, coherentes y proporcionadas para lograr la protección de la salud de las personas a través de la mejora de la calidad del aire, al objeto de lograr que la exposición de las personas a los contaminantes del aire no superen los límites fijados por la normativa comunitaria y estatal, permitiendo compatibilizar los derechos e intereses afectados de forma razonada y razonable; por no ser aplicable el artículo 6 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid a la Ordenanza porque se trata de una Ordenanza municipal de movilidad y no de “servicio de transporte urbano”, por lo que no concurre el supuesto de hecho que permita ejercer la competencia de coordinación autonómica regulada en el mismo, habiendo participado tanto la Comunidad de Madrid como el Consorcio Regional de Transportes en los distintos instrumentos de planificación municipal en materia de calidad del aire desde 2006 y, por tanto, en la creación de la ZBE del centro de la ciudad de Madrid, no habiendo tenido lugar conculcación alguna de los principios de lealtad, buena fe y gestión responsable desde el momento en que la Administración recurrente si ha participado en la elaboración de la Ordenanza y de la ZBE



Madrid Central; y por no tener, finalmente, el acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de octubre de 2018 carácter normativo sino de mero acto de gestión de carácter general, en cuanto se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos, habiéndose adoptado por el órgano señalado específicamente como competente en el artículo 23.3.1 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible y no siendo preciso seguir para su aprobación los trámites propios de la elaboración de disposiciones reglamentarias.

En similares argumentaciones basó su oposición a la demanda la codemandada Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT.

SEXTO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba fue propuesta y admitida prueba documental, en exclusiva, evacuando Administraciones demandante y demandada y la entidad codemandada trámite de conclusiones escritas, con el resultado que consta y señalándose para votación y fallo, lo que tuvo lugar el día 16 de julio de 2020.

Séptimo.- En la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

A los que son de aplicación los consecuentes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso la pretensión de que se declare la nulidad de la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en sesión extraordinaria celebrada el 5 de octubre de 2018 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 23 de ese mismo mes y año, por un lado y, por otro, el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la



Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 30 de octubre de ese año.

La aludida Ordenanza, de indudable naturaleza reglamentaria y dictada en ejercicio de la incuestionada -e incuestionable- competencia que ostenta el Ayuntamiento demandado en materia de ordenación del tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, tiene por objeto armonizar los distintos usos de las vías y los espacios urbanos –esto es, el peatonal, el de tráfico, circulación y estacionamiento de vehículos de motor y el de transporte (de personas y mercancías) y el uso cultural, deportivo, turístico y lúdico- y compatibilizar dichos usos de forma equilibrada con la garantía de la seguridad y la salud de las personas, la seguridad vial, la necesaria fluidez del tráfico y la adecuada distribución de los aparcamientos, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, la accesibilidad universal y los derechos de las personas con movilidad reducida y la protección de la integridad del patrimonio público y privado, tal como se especifica en el artículo 1 de la Ordenanza aquí combatida.

Interesa notar, a la vista de los diversos motivos de impugnación en que sustenta la recurrente su pretensión anulatoria de la Ordenanza impugnada, que uno de los principales objetivos que se persigue con la nueva regulación no es otro que el de reducir el impacto sobre la salud de la contaminación causada por el transporte, como se expone en el Preámbulo de la referida disposición general, en el que comienza por ponerse de manifiesto (apartado I, párrafo segundo) que “El Acuerdo de París y la Estrategia Europea a Favor de una Movilidad de Bajas Emisiones aconsejan fomentar un cambio modal hacia los desplazamientos activos (en bicicleta o a pie), el transporte público y los planes de movilidad compartida a fin de reducir los atascos y la contaminación en nuestras calles. Estos objetivos requieren de un conjunto de acciones y un marco normativo adecuado que permita regular los nuevos equilibrios necesarios en el espacio público. Dar cabida a nuevas soluciones digitales de movilidad, un nuevo marco regulador para la movilidad urbana de bajas emisiones, promover la multimodalidad y reducir el impacto sobre la salud de la contaminación causada sobre el transporte”, puntualizándose que “La movilidad urbana sostenible posibilita el ejercicio efectivo de los derechos individuales de forma compatible con la protección de la salud y la integridad física de las personas, a través de la seguridad



vial y las medidas para la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente urbano. También facilita el desarrollo de la actividad económica, el progreso social y técnico, y la protección de patrimonio histórico-artístico y cultural de forma medioambiental y energéticamente sostenible”.

Se incluye, asimismo, en el Apartado II del Preámbulo una específica referencia a la vocación de dar con dicha normación el debido cumplimiento a los principios y objetivos previstos en la Ley 34/2007, de 15 de octubre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, incidiéndose en la consideración de que con el ejercicio de las competencias municipales en materia de circulación, tráfico y seguridad vial se aborda la regulación de la movilidad, mediante Ordenanza, “(...) para lograr la armonización de los distintos usos de las vías y los espacios públicos urbanos, para hacerlos equilibradamente compatibles con la garantía de la salud de las personas, la seguridad vial, la accesibilidad universal y los derechos de las personas con movilidad reducida, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, y la protección de la integridad del patrimonio” (apartado III).

De ahí, en suma, que se incluyan como objetivos de la Ordenanza:

a) Incrementar la seguridad vial y la necesaria, ordenada y respetuosa convivencia entre los distintos modos de transporte.

b) La protección de la salud de las personas, a través de la mejora sustancial de la calidad del aire, desarrollando jurídicamente el Plan A de calidad del Aire y Cambio Climático (BOAM de 26 de septiembre de 2017).

c) Incidir en la sostenibilidad medioambiental mediante el fomento del transporte público y la intermodalidad de transporte público colectivo, la movilidad peatonal y ciclista, el desarrollo de la movilidad eléctrica y la movilidad menos contaminante y los vehículos de uso compartido.



d) Armonizar y ordenar los distintos usos de las vías y espacios públicos urbanos y la racionalización del estacionamiento tanto en superficie (SER y ZAV, reservas para personas con movilidad reducida, distribución de bienes y otras funciones) como de los aparcamientos municipales.

e) Modernizar la normativa municipal mediante la regulación de nuevas realidades como los vehículos de movilidad urbana.

SEGUNDO.- De los distintos motivos de impugnación vertidos en el escrito de demanda debemos comenzar por el análisis de los vicios o defectos de carácter formal que invoca la recurrente y, entre ellos, por la denunciada omisión (por cumplimentación deficiente) del trámite de información pública, que imponen en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos los artículos 49.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, 48.3.a) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y 129.3 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, trámite que ha de examinarse a la luz del artículo 105.a) de la Constitución española y que viene a considerarse esencial, preceptivo e indispensable por la doctrina jurisprudencial, en cuanto se trata de una de las principales manifestaciones del derecho que los españoles tienen a participar en los asuntos públicos que reconoce el artículo 23 de la Carta Magna y que, como tal, no puede configurarse como facultad discrecional de la Administración ni constituye trámite disponible para los poderes públicos [por todas STS 1 julio 2019 (rec. 3183/2016) y las que en ella se citan].

Se centra la queja de la Administración autonómica en la consideración de que tanto en el primer y segundo borrador como en el acuerdo aprobatorio del Proyecto inicial de la Ordenanza no aparece la regulación de lo que hoy se conoce como “Madrid Central”, limitándose a prever una futura Área de Acceso Restringido –en lo sucesivo AAR- que habría de determinarse por la Junta de Gobierno, pero sin contener delimitación y ordenación algunas de lo que se incluye ulteriormente en el Texto de la Ordenanza de Movilidad



Sostenible, dictaminado favorablemente por la Comisión Permanente de Medio Ambiente, como Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central” lo que comporta, como inherente consecuencia –a juicio de la recurrente- que no se ha cumplimentado en debida forma el trámite de información pública, sustrayéndose del público conocimiento y de la posibilidad de formular alegaciones aquella medida de mayor impacto o relevancia e, indudablemente, la más polémica, por lo que se ha procedido a una cumplimentación meramente formal y no material de un trámite esencial impuesto por la normativa aplicable.

Ciertamente, como expone la Comunidad de Madrid y es público y notorio, la Ordenanza aquí impugnada ha pasado a ser conocida por los ciudadanos en base, particularmente, a la regulación que en la misma se contiene de las denominadas “Zonas de Bajas Emisiones” (en lo sucesivo ZBE) -definidas en el artículo 21 de la Ordenanza como “(...) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico”- y, en especial, por la creación de un área central en la que se imponen ciertas restricciones que buscan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, hasta el punto que ha llegado a denominarse la Ordenanza aludida “Madrid Central” que no es, en realidad, sino la denominación de una de las Zonas de Bajas Emisiones delimitada por las vías que se indican en el artículo 23.2 de la Ordenanza en cuyo interior se impone una norma general prohibitiva del acceso de vehículos (exclusivamente con la finalidad de atravesar la ZBE en cuestión) con las excepciones que la propia norma contempla.

Tanto en el Proyecto inicial de la Ordenanza aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 31 de mayo de 2018 (folios 1428 a 1670) como en los artículos 17 al 19 del primer borrador -de 14 de febrero- y en los artículos 21 al 24 del segundo borrador –de 26 de marzo de 2018-, obrantes a los folios 41 al 256 y 693 al 915 del expediente administrativo, respectivamente, lo que se preveía era una futura regulación de las denominadas “Áreas de Acceso Restringido” que habían de determinarse en un momento ulterior por la Junta de Gobierno. La definición de estas Áreas (artículo 17 del primer borrador, 21 del segundo y artículo del mismo ordinal en el Proyecto inicial) viene a



coincidir plenamente con la de las denominadas “Zonas de Bajas Emisiones” en el texto definitivo aprobado, con la única salvedad de la final inclusión en dicho texto definitivo de una mención específica a la finalidad de las restricciones previstas en los ámbitos territoriales concernidos, en función de la cual se introduce una distinción entre esas ZBE, en las que las restricciones atienden a la “reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico” –mención que no se contenía en los dos borradores ni en el Proyecto inicial al regular las “Ordenaciones permanentes”- y las “Áreas de Acceso Restringido”, en las que las limitaciones o restricciones responden a “motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana y protección de la integridad de los espacios públicos y privados”.

Supuesto lo anterior lo cierto es que la propia recurrente viene a reconocer que en esa regulación inicial no solo se remitía la delimitación y ordenación de Áreas de Acceso Restringido a la aprobación por ulterior acuerdo de la Junta de Gobierno sino que se incluían, asimismo, las directrices programáticas de ese posterior desarrollo, si bien poniendo de manifiesto que esas iniciales previsiones constituirían un “régimen menos gravoso”, siendo de destacar que del análisis comparativo de las previsiones contenidas en el primer y segundo borrador y en el proyecto inicial si en los dos primeros documentos se contienen meras directrices a los principios genéricos y esenciales que habrían de regir la ordenación de los espacios geográficos delimitados en el Proyecto inicial sometido al trámite de información pública la ordenación pasa a ser más pormenorizada, incluyéndose en el artículo 22 del Proyecto los objetivos y requisitos de las Áreas en cuestión y en el artículo 23 los criterios generales de acceso y funcionamiento, con especificación de los vehículos que podrán acceder y circular por el interior del espacio delimitado y estacionar en su superficie y de los supuestos de excepción a la regla general prohibitiva.

Pues bien, en el texto aprobado definitivamente se mantiene, en lo esencial, la regulación contenida en el Proyecto en cuanto al concepto, objetivos, requisitos y criterios generales de acceso y funcionamiento. Como innovación, según hemos anticipado, se introduce la distinción entre dos formas posibles de ordenación permanente, refiriendo las iniciales previsiones relativas a las “Áreas de Acceso Restringido” a las que pasan a denominarse “Zonas de Bajas Emisiones” –y, en concreto, a la Zona de Bajas Emisiones que se delimita en la Ordenanza con el nombre de “Madrid Central” (artículo 23), que viene a ser



la mera proyección en dicha Área de las previsiones de acceso, circulación y estacionamiento que en el Proyecto venían referidas a todas las “Zonas de Acceso Restringido” con carácter general- y manteniendo la figura de las “Áreas de Acceso Restringido” como otra forma posible de ordenación permanente que ofrece la posibilidad de implantar medidas permanentes de restricción total o parcial del tráfico, ya con carácter general, ya con respecto a determinados vehículos por motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana y protección de la integridad de espacios públicos y privados (artículo 24), regulación que viene a incluir, asimismo, la creación de un “Área de Acceso Restringido” específica en la propia Ordenanza denominada “Colonia Marconi” (artículo 25).

TERCERO.- Como aduce el Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en su escrito de contestación es consolidada la doctrina jurisprudencial que considera consustancial al procedimiento de elaboración de una disposición general que se vayan introduciendo modificaciones al texto inicialmente aprobado a medida que avanza la tramitación del procedimiento y se van evacuando los informes y dictámenes preceptivos, siendo las discordancias entre el Proyecto y el texto definitivo de la norma consecuencia lógica del procedimiento de elaboración.

Son exponentes de dicha doctrina las SSTS 21 enero 2019 (rec. 639/2017) y 28 mayo 2020 (rec. 47/2018) en las que se afirma, con cita de diversos precedentes, que *“(…) el hecho de que a largo de la tramitación del procedimiento de elaboración de un Real Decreto como el aquí impugnada se produzcan cambios con respecto a la propuesta originaria, propiciados o sugeridos por los sucesivos trámites e informes, es algo connatural al procedimiento administrativo, cuya finalidad es, precisamente, la de depurar el resultado final. Por tanto nada hay de anómalo en que en alguno o en varios puntos el texto finalmente aprobado del Real Decreto 706/2017 no coincida con el de la propuesta inicial. Y siendo ello así, para que el alegato sobre la necesidad de reiterar el trámite de audiencia tuviese alguna consistencia habría sido necesario que la demandante justificase que los cambios introducidos constituyen modificaciones sustanciales del texto, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto”*.



En parecidos términos en cuanto a la eventual necesidad de reiterar el trámite de información pública se pronuncia la STS 5 noviembre 2018 (rec. 3732/2017), en la que se expone que *“La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido entendiendo que las modificaciones introducidas tras el trámite de información pública y/o de audiencia solo exigen volver a repetir el trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas en el curso del procedimiento.*

Resulta significativo lo afirmado en la STS de 25 de marzo de 2010 (rec. 1385/2006): “Es clásica y tradicional la interpretación que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene realizando del expresado concepto de “modificación sustancial”, señalando, por todas, la STS de 10 de marzo de 1992 que los expresados trámites de nueva información pública y audiencia “únicamente es exigida cuando las modificaciones a introducir en la aprobación provisional supongan un cambio sustancial en los criterios y soluciones inicialmente aprobados, sustancialidad que ha de entenderse en el sentido de que los cambios supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido y aprobado inicialmente, al extremo de hacerlo distinto y no diferente en aspectos puntuales y accesorios”. (...) Y respecto a la reiteración del trámite de información pública, en los supuestos de introducción de modificaciones sustanciales en el trámite de elaboración de los Planes de Urbanismo, la STS de 7 de julio de 2011 (RC 868/2008), recuerda la noción de modificaciones sustanciales señalando “los cambios introducidos durante la tramitación han de suponer la alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, que constituya una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, o un nuevo esquema que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, pero no, como aquí ocurría, cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del plan y no quede afectado el modelo territorial dibujado en él”. También, en sentido análogo, podría citarse la sentencia de 14 de febrero de 2011 (R C 225/06), que a su vez cita la precedente STS de 9 de diciembre de 2008 (R.C 7459/04), en la que se hacen diversas consideraciones sobre la vinculación del trámite de información pública con el derecho de audiencia y participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones



administrativas que les afecten ex artículo 105.a) CE”.

Centrándonos en las divergencias a que hace concreta mención la Comunidad de Madrid en su escrito de demanda lo cierto es que tienen un alcance o importancia relativa si atendemos al conjunto de la regulación de la Ordenanza, al tratarse de variaciones en las previsiones específicamente concernientes a las ordenaciones permanentes que disciplinan los artículos 21 al 25 (Capítulo II del Título Segundo, sobre “Ordenación y señalización”), sin que resulten modificados, alterados o concernidos en extremo alguno los restantes 245 artículos que integran la Ordenanza, compuesta por un total de 250 artículos que abordan la regulación de muy diversas materias, por lo que no podemos concluir que se haya producido una modificación sustancial desde esta perspectiva general ni puede, por ello, entenderse que la Ordenanza adolezca de un vicio determinante de su nulidad total.

Cuestión netamente distinta es que las modificaciones introducidas en las iniciales previsiones sobre las ordenaciones permanentes del acceso, circulación y estacionamiento de vehículos de motor puedan merecer y merezcan, de hecho, la calificación de sustanciales desde la perspectiva más estricta de las concretas previsiones normativas concernientes a las ZBE y AAR y, en especial, a la ordenación pormenorizada de la ZBE “Madrid Central” (artículo 23) y del AAR “Colonia Marconi”, pues de simples normas generales reguladoras del concepto, objetivos, requisitos y criterios generales de acceso y funcionamiento en unas Áreas inicialmente denominadas de “Acceso Restringido”, que habían de ser especificadas en ulterior acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid no es ya solo que se introduzca una distinción en el texto definitivo de dos tipos de Áreas de ordenación permanente en función de la finalidad de esa especial ordenación, como ha quedado anticipado en el fundamento de derecho que antecede, sino que pasa a incorporarse al texto definitivo la ordenación pormenorizada de una de esas ZBE (Madrid Central), con inclusión de su delimitación, criterios específicos de acceso y funcionamiento, formas de control de accesos, etc (artículo 23) y el establecimiento de un AAR (Colonia Marconi) respecto a la que se introducen, igualmente, previsiones concernientes al ámbito geográfico o espacial y condiciones de acceso y circulación de vehículos (artículo 25). La trascendencia de la modificación es tal que ha supuesto, en la práctica, la privación de la posibilidad de formular alegaciones a los ciudadanos más directamente afectados por esa nueva ordenación en el



trámite de información pública, siendo que de haberse seguido las iniciales previsiones contenidas en los dos borradores y en el Proyecto todos y cada uno de los aspectos mencionados hubieran tenido que ser objeto de aprobación por la Junta de Gobierno, previo sometimiento, precisamente, al consiguiente trámite de información pública, que ha venido, en definitiva, a incumplirse con la anticipación de esa regulación y su inclusión en el texto de la Ordenanza aquí combatida en los momentos finales del procedimiento de su elaboración, como denuncia la Administración autonómica actora.

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



adelantada a la aprobación del mismo, sino que hacen perder eficacia al propio reglamento (precisamente, en este supuesto, con el grado de ineficacia que comporta la nulidad de pleno derecho), se concluye en la posibilidad de que la nulidad no afecte a la totalidad del articulado de la disposición general afectada por el vicio o defecto.

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

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



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

En efecto, en el razonamiento de la sentencia, en la medida que el referido informe de la Administración de Costas afecta solo a una parte de las previsiones del planeamiento - "... no afecta a la totalidad del Plan..."-- se considera que la nulidad declarada se limite " a la parte que incide sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre", dejando vigente el resto del Plan, es indudable que la declaración que se hace en la sentencia que se revisa incide en lo que se ha expuesto anteriormente.

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

La misma jurisprudencia ofrece múltiples supuestos en que, instándose por las partes recurrentes la nulidad de todo un reglamento, las sentencias terminan por declarar la nulidad solo de algunos de sus preceptos, la de aquellos que incurran en los vicios de anulación que para la nulidad de pleno derecho se establecen en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con toda lógica dispone el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional que la declaración de no ser conforme



a derecho de una disposición general --también de los actos-- puede ser total o parcial. Y se une a esa exigencia la evidente utilidad, fuente de todos los problemas que genera la declaración de nulidad, de que no afecta a los actos de aplicación amparados en preceptos no afectados por ella (...)".

Si el Alto Tribunal ha sentado el criterio expresado en relación con unas disposiciones generales que, como es el caso de los instrumentos de planeamiento general, ofrecen un altísimo grado de interconexión entre las previsiones o determinaciones que en aquellos se contienen con mayor razón resulta admisible que el efecto de nulidad dimanante de un vicio o defecto procedimental como el aquí apreciado tenga un alcance meramente parcial en disposiciones generales de distinta naturaleza, provocando la nulidad de los preceptos afectados y no de la Ordenanza en su integridad, a salvo –claro está- de la prosperabilidad de alguno de los restantes motivos de impugnación en los que se ponen de manifiesto otros vicios o defectos formales que pasamos a examinar.

QUINTO.- En cuanto a la denunciada omisión de informes preceptivos, abordaremos en primer término el que, a juicio de la Administración recurrente, tuvo que evacuar el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras Arquitectónicas, órgano de participación y consulta creado por la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, entre cuyas funciones se incluye la de emitir informe sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la mencionada Ley, así como de aquellas disposiciones que se dicten al amparo de la habilitación contemplada en la disposición adicional primera de la misma [artículo 46.5.d) del referido Cuerpo legal].

La Ordenanza aquí impugnada, como aduce el Letrado de la Comunidad de Madrid en su escrito de demanda, contiene disposiciones directamente afectantes a personas con discapacidad y movilidad reducida, cuya atención y especial protección, de hecho, conforman una de las líneas básicas de la Ordenanza, según se expone en el Apartado VIII del Preámbulo. Esa especial protección se traduce en la adopción de medidas de protección en cuanto al diseño viario, la señalización y el control de la disciplina viaria en los espacios y



vías que éstas utilicen en torno a centros y servicios utilizados especialmente por las mismas, tal como se encarga de poner de manifiesto el artículo 10 de la Ordenanza y resulta de las específicas previsiones normativas contenidas en los preceptos que se citan en la demanda formalizada en los autos de procedimiento ordinario 988/2018 [artículos 23.3.33.d), 65 al 67, 114, 134 y 220 al 227 de la Ordenanza, especialmente referidos al tránsito y estacionamiento de vehículos de personas con movilidad reducida].

A pesar de ello y por más que se contenga una específica mención a la Ley 8/1993, de 22 de junio, en el artículo 3 de la Ordenanza aquí combatida, en orden a delimitar el marco normativo legal en que se inserta la nueva norma, no puede entenderse que nos encontremos por la indicada circunstancia ante una disposición reglamentaria de desarrollo de la Ley 8/1993 pues el objeto y finalidad de una y otra disposición normativa son netamente distintos. La Ley aludida, en efecto, tiene por objeto, según se especifica en su artículo 1 “(...) *garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas*”, a cuyo efecto puntualiza el indicado precepto legal, en su segundo párrafo, que “*Para todo ello se establecerán las normas y criterios básicos para la supresión de barreras arquitectónicas y obstáculos, evitando la aparición de nuevas barreras, así como eliminando las existentes conforme a la planificación establecida en la presente Ley, en el diseño y ejecución de las vías y espacios libres públicos y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios y en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de propiedad privada como pública*”.

En consecuencia y como aduce el Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en su escrito de contestación la Ley 8/1993 invocada en la articulación del defecto formal que estamos examinando, referida al planeamiento y gestión urbanística, transporte y comunicación sensorial, impone el informe del órgano consultivo antes indicado (esto es, del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras de la Comunidad de Madrid) solo en el caso de normativa de desarrollo en los ámbitos sectoriales específicos – sin indicación alguna, además, hay que decir, del carácter preceptivo del informe en



cuestión- en tanto que la Ordenanza aquí cuestionada no tiene por objeto la regulación de tales materias, centrándose en las diversas cuestiones que suscita el tráfico, circulación y estacionamiento de vehículos de motor y la que viene denominándose “movilidad urbana”.

El mero hecho de que la regulación reglamentaria tenga incidencia –como no podía ser de otra manera, dada la materia de que se trata- en la circulación y estacionamiento de vehículos de personas con movilidad reducida o en el tránsito peatonal (estableciendo una preferencia o prioridad frente a los demás usuarios de la vía) no supone, en absoluto, que nos encontremos ante una disposición reglamentaria de desarrollo. De hecho y a salvo alguna concreta previsión la Ordenanza que estamos examinando se limita a aplicar en este concreto ámbito las previsiones contenidas en otras normas a las que se hace igualmente mención en el artículo 3 anteriormente citado: el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las Condiciones Básicas de Emisión y Uso de la Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Discapacidad, el Decreto 13/2007, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas y el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para las personas con discapacidad.

SEXTO.- Tampoco podemos compartir el argumento de que nos encontremos ante una Ordenanza que, por tener incidencia en las competencias municipales, necesitara de la emisión de informe preceptivo de la Dirección General de Ordenación, Régimen Jurídico y Formación, de conformidad con lo dispuesto en el punto 7º, apartado 1.1.e) del acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2015, por el que se regulan la organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad que, al enumerar las competencias específicas de la denominada Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación, incluye la consistente en “*Emitir informe en materia organizativa y competencial respecto de los siguientes actos, acuerdos y disposiciones: (...) 7. Propuestas de ordenanzas y reglamentos que tengan incidencia en la organización o competencias municipales*”.



Si, como aduce el Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en su escrito de contestación, la Ordenanza aquí combatida no contempla, en efecto, la creación de órgano administrativo alguno -ni, por ello, podemos considerar que tenga incidencia en la organización del Ayuntamiento desde esta perspectiva orgánica- lo que justifica la necesidad de recabar el informe de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación del Ayuntamiento de Madrid es que la disposición general proyectada tenga incidencia bien en la organización del Municipio, bien en las competencias municipales, como se infiere sin género de dudas de los términos literales en que se expresa la norma que contempla esta específica competencia, anteriormente transcrita, al utilizar la conjunción disyuntiva “o” (que apunta a la nota de la alternatividad de las previsiones normativas) en lugar de la conjunción copulativa “y”, cuya función es aditiva. Incidencia en las competencias municipales, por otra parte, que debe ser interpretada tanto desde la perspectiva “ad extra” de las competencias de la Entidad Local (esto es, del Ayuntamiento de Madrid), como “ad intra” de la distribución de competencias entre los distintos órganos de dicha Administración Pública, cuestión esta última, de hecho, íntimamente ligada a la organización municipal a que se refiere el Acuerdo.

Así las cosas lo cierto es que parece innegable la incidencia de la nueva regulación desde ambas perspectivas. Por lo que hace a la titularidad y ejercicio de competencias municipales se ven concernidas materias tan dispares como el tráfico y la circulación de vehículos a motor, la seguridad vial, régimen local, protección de la salud y del medio ambiente, seguridad ciudadana, derechos de las personas con discapacidad, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, sostenibilidad, transportes terrestres urbanos, patrimonio de las Administraciones Públicas, protección de los usuarios de servicios, tal como resulta de la mención de la normativa aplicable y de la normativa afectada que se contiene en el artículo 3 y en la Disposición final de la propia Ordenanza, que concreta los títulos competenciales ejercidos en su aprobación.

En cuanto a la distribución de competencias entre los distintos órganos del Ayuntamiento se incluyen en la Ordenanza numerosos preceptos que afectan o se refieren a dicha distribución inter orgánica, especificando la titularidad para el ejercicio de competencias concernientes a la aprobación del Plan de seguridad vial (artículo 9), la



retirada de obstáculos de la vía pública (artículo 12), el control tecnológico de paneles informativos, cámaras, espiras, sensores y otros elementos tecnológicos (artículo 13), vigilancia de la circulación y estacionamiento (artículo 14), suspensión temporal del régimen general previsto para la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central” y desarrollo del régimen de gestión y funcionamiento en dicha Zona (artículo 23, apartados 3.6 y 3.11), implantación de medidas permanentes de restricción total o parcial del tráfico, prohibición de estacionamiento, limitación de velocidad o limitaciones horarias y criterios de gestión y funcionamiento de las denominadas “Áreas de Acceso Restringido” (artículo 24, apartados 1 y 2), posibilidad de excepcionar ciertos vehículos de la aplicación de las medidas de restricción del tráfico o de la prohibición de estacionamiento que se establezcan temporalmente por motivos medio ambientales (artículo 35.5), modificación del horario del ordenación del estacionamiento previsto en la Ordenanza en el Área de Estacionamiento Regulado y suspensión completa o parcial de la aplicación del régimen general de funcionamiento de dicho servicio en la totalidad o parte de su ámbito territorial (artículo 49, apartados 3 y 6), aprobación de la creación de Zonas de Aparcamiento Vecinal (artículo 57.3), establecimiento de reservas para vehículos destinados al transporte público colectivo regular en superficie de viajeros de uso general, de carácter urbano y metropolitano (artículo 150), creación y regulación del régimen de funcionamiento del Registro municipal de bicicletas a que hace referencia el artículo 173 de la Ordenanza, tiempo máximo de uso de las reservas para la realización de labores de carga y descarga (artículo 202.2), declaración de interés municipal de determinados rodajes (artículo 219.1), o la aprobación del acuerdo de traslado de vehículos para su destrucción a Centro Autorizado (artículo 233), además de la eventual delegación de competencias que contemplan muchos de los preceptos citados. De hecho en el informe jurídico emitido con ocasión de la sustanciación del procedimiento se pone en entredicho la asignación de competencias en materia sancionadora efectuada en el artículo 274 de la Ordenanza por corresponder a la Junta de Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1.k) de la Ley de Capitalidad (folio 1320, reverso).

Sin embargo, sin necesidad de entrar en la cuestión concerniente a si el informe a que hace mención el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 29 de octubre de 2015 puede o no reputarse emitido en base a la formulación de observaciones al proyecto por la Dirección General competente lo que no puede es ser calificado de



“preceptivo”, cualidad o condición que viene asignada legalmente, en exclusiva, a aquellos que están calificados o resulten exigidos con dicho expreso carácter por las disposiciones legales aplicables (artículo 79.1 de la LPAC), lo que en este caso no acontece, no invocándose por la Administración recurrente norma alguna que imponga la emisión de este informe con carácter preceptivo, pues el aludido Acuerdo de 29 de octubre se limita a la inclusión del mismo entre las competencias específicas de la Dirección General.

SÉPTIMO.- En relación con la omisión de la evaluación de impacto en salud a que hace mención el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que constituye otro de los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda formalizada por la Comunidad de Madrid en el recurso 988/2018, es de destacar que la Ley citada viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Española que, consagrando el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, encomienda a los poderes públicos su organización y tutela a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Como se expone en el Preámbulo de la Ley 33/2011 aludida “Alcanzar las mayores ganancias de salud, objeto de esta ley, requiere que la sociedad se organice de forma que se fomenta, proteja y promueva la salud de las personas, tanto en su esfera individual como colectiva, y que ello se haga desde el riguroso conocimiento científico y con la anticipación necesaria. Esta organización de la sociedad requiere un sistema de salud pública que aúne, coordine y medie en tres ámbitos de acción: 1) el propio de los dispositivos de salud pública; 2) las acciones de prevención y promoción de la salud en los servicios sanitarios, y 3) las acciones y programas que, sin ser sanitarios, tienen efecto sobre la salud y que gestionados adecuadamente pueden alcanzar sus objetivos primarios asegurando al tiempo los mejores resultados en salud (...)”.

Por más que los servicios sanitarios vengán a asumir el papel más relevante en la acción preventiva y en la salud comunitaria, la efectividad de estas actividades preventivas requiere, asimismo, de una actuación coordinada y la instauración de “(...) imprescindibles instrumentos que, más allá de las acciones iniciadas desde el ámbito sanitario, aseguren que



la salud se considera como uno de los resultados esperados de las diversas políticas e intervenciones en todos los niveles de gobierno. La salud de la población está determinada por las políticas e intervenciones en otros ámbitos; por tanto, se hace necesario que desde las Administraciones públicas se asegure el marco normativo que maximice el nivel de salud sin detrimento de otros bienes sociales que contribuyen al bienestar de la sociedad. Los grandes retos de salud actuales sólo pueden abordarse con garantías de éxito si el conjunto de la sociedad se gobierna teniendo en cuenta y maximizando los resultados que las diversas actuaciones y normas tienen en la salud. Poner la salud y equidad en todas las políticas requiere una organización que permita una adecuada coordinación entre el sector salud y otros sectores, buscando las sinergias en sus políticas o la necesaria protección de la salud cuando éstas no sean posibles” sectores entre los que se incluye, como no podía ser de otra manera, la sanidad ambiental a que hace mención el artículo 30 de la Ley.

Dentro de esa necesaria coordinación se inserta la obligación de sometimiento a evaluación del impacto en salud que impone el artículo 35, justificada en el Preámbulo de la misma Ley 33/2011 en los siguientes términos: “El capítulo VII determina la aplicación en España de la evaluación de impacto en salud, es decir, la combinación de procedimientos, métodos y herramientas mediante la cual un programa o norma pueden ser evaluados en relación con sus efectos y la distribución de los mismos sobre la salud de la población. La necesidad de avanzar en la seguridad sanitaria aconseja que España sea de los países líderes en garantizar y promover la salud en sus acciones de gobierno, incluyendo, tal como se establece en este capítulo, las actuaciones necesarias para que se evalúe el impacto en la salud humana de las diversas actuaciones públicas. La inclusión de la evaluación de impacto en salud en nuestro ordenamiento jurídico puede situarnos en el grupo de los países más avanzados, propiciando la innovación en el desarrollo de reformas relacionadas con la economía sostenible que a su vez garanticen la seguridad sanitaria”.

Lo anterior explica y justifica el alcance exigible a la obligación de someter a evaluación del impacto en salud aquellas normas que, como la aquí examinada y como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto en el fundamento de derecho primero de la presente Sentencia, pueden tener un impacto significativo en la salud, impacto a que hace mención la propia Ordenanza, en cuyo Preámbulo se incluye específicamente entre los



objetivos de la norma “la protección de la salud de las personas a través de la mejora sustancial de la calidad del aire”, cuestión esta en la que se incide, precisamente, en el informe del Departamento de Salud Ambiental obrante a los folios 273 y 274 del expediente administrativo, en el que se indica que “en numerosos artículos de este borrador se hace alusión a la protección de la salud de los ciudadanos como uno de los objetivos de la plantificación ordenada de la movilidad en la ciudad”.

No obstante lo anterior y con independencia de su indudable trascendencia lo cierto es que nos encontramos, una vez más, ante un trámite que no impone, en puridad, la norma que invoca la Administración recurrente.

En efecto, de la lectura del artículo 35 de la Ley 3/2011 en que sustenta la Comunidad de Madrid el motivo de impugnación que estamos examinando a diferencia de otras normas sectoriales, que introducen la necesaria especificación del tipo de normas, planes, proyectos o, en general, actuaciones precisadas de las evaluaciones, informes o trámites que en las mismas se imponen, la Ley General de Salud Pública no contiene tal clase de regulación pormenorizada, limitándose a imponer a las Administraciones Públicas competentes la obligación de especificar –“seleccionar”, dice el precepto- cuales son aquellas normas, planes, programas y proyectos que, por tener un impacto significativo en la salud, habrán de someterse a evaluación del impacto en salud y, en tal sentido, los términos literales en que se expresa el artículo 35.1 son inequívocos cuando establece que “*Las Administraciones públicas deberán someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley*”.

No nos corresponde valorar aquí la oportunidad de esa decisión del legislador de remitir esa necesaria concreción a las Administraciones Públicas ni, claro está, concluir en la necesidad o no de la inclusión de este tipo de evaluaciones como trámite preceptivo en la normativa reguladora de los procedimientos de elaboración y aprobación de Ordenanzas que, como la aquí combatida, tienen indudables efectos –ya directos ya, si se prefiere, indirectos- en la salud de la población, a los que la propia Administración autora de la disposición



general recurrida hace mención en el Preámbulo de la Ordenanza, debiendo circunscribirse nuestra labor a constatar si la exigencia viene o no determinada con ese carácter y la respuesta que se impone es negativa, al no exigirlo directamente el artículo 35 de la Ley 33/2011 ni haber invocado la recurrente alguna otra norma estatal, autonómica o local que incluya esta clase de disposiciones entre las que exijan el trámite que se denuncia como omitido.

OCTAVO.- De los defectos de carácter formal invocados en el escrito rector formalizado en los autos 988/2018 resta por examinar la queja atinente a la insuficiencia del análisis sobre el impacto económico y sobre la familia que, según la recurrente, han de conformar preceptivamente la exigible Memoria del análisis de impacto normativo, memoria cuya finalidad, como puntualizan las SSTS 12 diciembre 2016 (rec. 903/2014) y 31 enero 2017 (rec. 4028/2015), no es otra que la de asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, de forma y manera que se contiene en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias.

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



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



Supuesto lo anterior lo cierto es que la normativa aludida no se refiere, en absoluto, a normas y disposiciones generales de ámbito autonómico y/o local sino al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Si la propia denominación de la Ley 50/1997 y del Capítulo en que se inserta la regulación de esta materia son suficientemente indicativos de lo que acaba de expresarse tampoco ofrece duda la inaplicabilidad de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, a los Reglamentos y Ordenanzas locales, al tratarse de una disposición reglamentaria de desarrollo del mencionado Cuerpo legal, tal y como se especifica en el artículo 1 del propio Real Decreto citado, de conformidad con el cual *“El presente real decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias”*.

No resulta exigible, en consecuencia, una memoria o informe sobre el impacto económico y presupuestario o sobre la familia *ex* artículo 2.1.d) del Reglamento regulador de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, a lo que hemos de añadir las objeciones resultantes de la inaplicabilidad de la norma reglamentaria que invoca la Administración actora en su escrito rector por razones temporales que opone el Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en su escrito de contestación, al haberse iniciado la tramitación del procedimiento antes de la entrada en vigor del Real 931/2017 y de conformidad con lo establecido en su Disposición transitoria única.

Cuestión netamente distinta es que, por la eventual afectación de los gastos públicos, devenga aplicable aquí lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera –de carácter vinculante para las Corporaciones Locales, entre otras Administraciones Públicas y entidades integrantes del sector público (artículo 2)-, a cuyo tenor *“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”, norma que reitera la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -ya en vigor cuanto fue iniciado el procedimiento de elaboración de la disposición general combatida en la presente litis-, que incluye importantes mejoras y novedades en esta materia, afectantes no solo a los principios de jerarquía y publicidad de las normas y a la participación ciudadana sino también, por lo que aquí interesa, concernientes a los denominados “principios de buena regulación” que contempla el artículo 129 de la Ley citada, en cuyo apartado séptimo se especifica que *“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”*.

Circunscribiendo la propia recurrente el motivo de impugnación que estamos examinando a una insuficiencia de la memoria sobre el impacto normativo que obra en el expediente administrativo desde la perspectiva exclusiva del impacto económico –no el presupuestario a que se refiere la normativa estatal aplicable a que hemos hecho antes mención- y del impacto sobre la familia que exige la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Familias Numerosas debe decaer la pretensión anulatoria articulada sobre la base del vicio o defecto formal que estamos examinando.

NOVENO.- Al no resultar prosperables ninguno de los motivos de impugnación de carácter formal o procedimental que pudieran determinar la nulidad total de la Ordenanza y haberse estimado la concurrencia de un defecto determinante de su nulidad parcial, afectante a los artículos 21 al 25, únicos a los que se refieren los motivos de fondo, se impone la estimación parcial del recurso 988/2018 sin necesidad de abordar el análisis de la cuestión de fondo suscitada y, al propio tiempo, en cuanto se trata del directo desarrollo de la regulación contenida en dichos preceptos reglamentarios, del recurso acumulado 1091/2018, entablado contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”.



No podemos dejar de mencionar, en relación con este último acuerdo, que su consideración de disposición general y no de acto administrativo se ofrece como indudable, al contener una ordenación o regulación abstracta de los requisitos y condiciones de acceso y circulación en la ZBE “Madrid Central” con vocación de generalidad y permanencia, destinada a ser aplicada en una pluralidad indeterminada de supuestos, siendo que el órgano aprobatorio del acuerdo (la Junta de Gobierno) carece de competencia para la aprobación de disposiciones generales y que el procedimiento seguido para dicha aprobación es el propio de los actos administrativos, por lo que, en cualquier caso, aun de ser autónomamente considerado, el acuerdo impugnado adolecería de vicios determinantes de su nulidad de pleno derecho.

DÉCIMO.- En materia de costas procesales, al ser parcial la estimación, cada parte habrá de abonar las causadas a su instancia, al no apreciarse la concurrencia de ninguna de las circunstancias a que hace mención el artículo 139.1, párrafo segundo, de la Ley jurisdiccional.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en sesión extraordinaria celebrada el 5 de octubre de 2018 y el acumulado sustanciado con el número de autos 1091/2018 decretando, en consecuencia, la NULIDAD de los artículos 21 al 25 de la referida Ordenanza y del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de fecha 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”.

No se hace especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales causadas.





Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado o ante una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con la composición que determina el artículo 86.3 de la Ley jurisdiccional si el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma, recurso que habrá de prepararse ante esta misma Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la presente Sentencia mediante escrito que reúna los requisitos expresados en el artículo 89.2 del mismo Cuerpo legal y previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la ley Orgánica del Poder Judicial, que habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-000-85-0988-18 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: **1000100915768699856700**