



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009750

NIG: 28.079.00.3-2018/0024135

Procedimiento Ordinario 902/2018

Firmado por:

SANZ HEREDERO JOSE DANIEL a 27/07/2020 11:03:43

LOPEZ DE HONTANAR SANCHEZ JUAN FRANCISCO a 27/07/2020

CHULVI MONTANER JOSE RAMON a 27/07/2020 11:18:21



(01) 32711622110

6.010.18835101882525.40268 a 27/07/2020 11:43:25

RECURSO 902/2018

SENTENCIA NÚMERO 446/2020

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D^a. María Soledad Gamó Serrano

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

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 902/2018, interpuesto por el GRUPO POPULAR EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por el Procurador D. Francisco Miguel Redondo Ortiz, contra el **Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible** (BOCM de 23 de octubre de 2018). Han sido parte demandada el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por el Letrado Consistorial; así como ECOLOGISTAS EN



Madrid



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 09454835101882525.40268

ACCIÓN MADRID-AEDENAT, representado por la Procuradora D^a. María Teresa Campos Montellano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda, en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando el dictado de una sentencia que, con estimación del recurso interpuesto, declare la *“Nulidad de pleno derecho del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión extraordinaria de fecha 5 de Octubre de 2018 respecto al punto nº 2 de su orden del día, que establece la Propuesta de la Junta de Gobierno para aprobar la Ordenanza de Movilidad Sostenible y todo ello por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad”*.

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

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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la impugnación por el Grupo Popular en Ayuntamiento de Madrid del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de



Movilidad Sostenible (en adelante, OMS), instándose la declaración de su nulidad *“por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad”*.

A tal efecto argumenta, en síntesis, que *“la citada Ordenanza recoge en su articulado importantes restricciones al tráfico, limitando el acceso, la circulación y el estacionamiento a los vehículos privados en distintas zonas de la ciudad.*

Incorpora igualmente los nuevos modos de desplazamiento que han ido surgiendo y para los que establece un régimen circulatorio que requerirá importantes controles, con el fin de garantizar la convivencia en la ciudad de Madrid.

Para el cumplimiento de estas medidas se requiere la implantación de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones, a los que se alude en el texto normativo, así como la colocación de una nueva señalización tanto vertical como horizontal en las zonas afectadas. Asimismo a los aparcamientos municipales se les exige la instalación de sistemas que informen en tiempo real del nivel de ocupación de plazas y por tanto la posibilidad o no de acceder a los mismos, al tiempo que promueve una red de recarga eléctrica en plazas de uso público en dichos aparcamientos”.

De ello deduce que *“la entrada en vigor de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, con el fin de garantizar su correcta aplicación y la seguridad jurídica de los madrileños, supondrá un importante esfuerzo económico para el Ayuntamiento de Madrid, con indudable repercusión presupuestaria en el presente y futuro ejercicios”*.

Señala que en las propias Memorias de Impacto normativo elaboradas por el área de Medio Ambiente y Movilidad se llega a la misma conclusión. La propia Concejal Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y responsable de la puesta en marcha y ejecución de la OMS, en la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad celebrada el 20 de Noviembre de 2018, y respondiendo a una pregunta del Grupo Popular sobre el coste real de la implantación de la misma, *“no tiene más remedio que reconocer la evidencia del importante coste económico que va a suponer la implantación, desarrollo y ejecución de todas las medidas implementadas en el meritado texto normativo, y contesta lo siguiente: “el coste total de lo que nos supone la puesta en marcha de Madrid Central, desde luego en anualidades que llegan en su coste fundamental hasta el año 2025,*



que es la ampliación del funcionamiento de las cámaras, el coste total por tanto en ese periodo, fundamentalmente desde que se pone en marcha en distintas anualidades sería, como pone en el estudio de viabilidad aprobado con el plan de Madrid Central, de aproximadamente 11 millones, 11.777.000 E ...”.

Por tanto, para la parte recurrente, “la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, como reconoce la propia Concejal Delegada del Área, va a tener un coste hasta el año 2025, de 11.777.000 Euros, dinero que se detrae de las arcas públicas y que se financia con las aportaciones de los madrileños mediante los impuestos que pagan todos ellos. Y esto se realiza sin que medie una Memoria económica ni plan de viabilidad que mida el impacto económico presente y futuro de tal medida en el Presupuesto Municipal”.

Por ello, “considera imprescindible y ajustado a la Ley, realizar una memoria económica que detalle esas posibles repercusiones presupuestarias, de conformidad todo ello con los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2018”. Añadiendo que “la falta de una Memoria económica y de viabilidad de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid afecta claramente a su validez y está afectada del vicio de nulidad de pleno derecho”.

A “mayor abundamiento”, cita el Acuerdo de 25 de febrero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices para la elaboración del análisis de viabilidad de acuerdos, decretos y resoluciones, que establece que el informe de análisis de viabilidad se incorpora como un documento preceptivo en el procedimiento para la elaboración de los acuerdos de la Junta de Gobierno.

Y, por último, cita y transcribe los artículos 41.1.e) y 48.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del PAC de las Administraciones Públicas.

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

Su argumentación puede resumirse en los términos siguientes:

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



la parte recurrente se equivoca al calificar inmotivadamente de ingente la cantidad de recursos económicos que se detraen de las arcas municipales, y realizar una serie de consideraciones jurídicas sobre el análisis de los impactos normativos y económicos, señala que *“la parte recurrente al pretender la nulidad o la anulabilidad de la OMS por la ausencia de referencia a un concreto acto o contrato administrativo, porque evidentemente ni la legislación que regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general ni la que regula la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera exigen tal grado de concreción, ni exigen ni pueden exigir el grado de detalle propio de un plan ni de un programa de actuación ni exigen el grado de concreción que es necesario para un acto, ni fijan un plazo o ámbito temporal concreto”*. Elaborar una ordenanza municipal constituye el ejercicio de la potestad reglamentaria y no el ejercicio de la potestad presupuestaria. Lo que exige la legislación estatal en la elaboración de la norma, prosigue, *“es una reflexión sobre las consecuencias presupuestarias y económicas que podría tener la norma en caso de que fuera aprobada, a efectos de asegurar que no suponga una quiebra de la estabilidad presupuestaria del ejercicio en que es aprobada la norma, es decir, que no desequilibre los gastos respecto a los ingresos hasta el punto de generar un déficit excesivo y que no suponga obligaciones tan gravosas que ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de esa Administración Pública”*.

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

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

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



(iv) Pone igualmente de relieve que, en la Comisión Permanente Ordinaria de Medio Ambiente y Movilidad celebrada el 20 de noviembre de 2010, la Concejal Delegada del Área de Gobierno, a preguntas del Grupo Municipal Popular, informó que el coste total que supone la puesta en marcha de Madrid Central hasta el año de 2025 ascendía a 11.777.000 €.

Cifra que no afecta a la estabilidad presupuestaria ni a la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid; haciendo especial hincapié en que dicho importe debía ser puesto en relación con la suma del Presupuesto municipal durante esos 8 años.

Se trata, añade, de gastos cuya necesidad está plenamente motivada por razones de interés general y directamente vinculados con la Zona de Bajas Emisiones de Madrid Central, y derivan de la aplicación de la normativa comunitaria y estatal en materia de calidad de aire y del citado Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático.

La relación de dicho importe económico es “indirecta” con respecto a la Ordenanza, *“dado que su adopción se motiva en la aplicación de las Directivas comunitarias, la legislación estatal y el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, por lo que su inclusión en el análisis de impacto normativo tendría naturaleza accesoria y prescindible”*.

Indica que los citados gastos han sido incluidos, con todo detalle, en el análisis presupuestario del documento de Análisis de viabilidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “*Madrid Central*”, que acompaña al escrito de contestación a la demanda como doc. núm. 3.

(v) Inexistencia de infracción de las normas que regulan la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible: durante el procedimiento de elaboración y aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible el Ayuntamiento de Madrid ha seguido íntegramente la normativa legal y reglamentaria aplicable, y lo ha hecho de la forma más democrática y transparente posible, favoreciendo en todo momento la participación de la ciudadanía y los grupos políticos más allá incluso de lo legalmente exigible. Recuerda que se han presentado más de mil alegaciones ciudadanas, de las cuales se han aceptado más de 250. Asimismo, los cuatro grupos políticos representados en el Ayuntamiento de Madrid presentaron alrededor de 200 enmiendas, de las cuales han prosperado casi un centenar.

(vi) Cumplimiento del artículo 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad:

El texto del Proyecto y su Memoria de impacto normativo se ha sometido a informe de todas las Áreas de Gobierno, entre ellas a la de Economía y Hacienda, Área que tiene



atribuida, conforme al artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2018, la emisión del informe económico, así como a la Agencia Tributaria, al ser este Organismo al que corresponde su emisión respecto de los ingresos. Los informes fueron efectivamente emitidos en los términos que figuran en el expediente.

La Memoria de impacto normativo establece expresamente, de conformidad con lo previsto en el artículo 129.7 de la LPAC, que todas las obligaciones recogidas en la mencionada Ordenanza que pudieran afectar en el momento de su ejecución o aplicación a los ingresos o gastos municipales quedan supeditadas al cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, fundamentalmente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y al Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales.

La finalidad de la citada Ley Orgánica 2/2012 es la de evitar que cualquier Administración Pública pueda dictar disposiciones administrativas de carácter general o actos administrativos que puedan poner en riesgo la estabilidad de su presupuesto, siendo así que es *“la propia Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) quien en su Informe complementario de evaluación individual de las líneas fundamentales de los presupuestos para 2019 de las Corporaciones Locales. Informe 4/19”, publicado el día 6 de febrero de 2019, indica que el Ayuntamiento de Madrid cumplió con el objetivo de estabilidad presupuestaria y con la regla de gasto en 2018 y que se prevé que la ratio de deuda baje hasta el 45% en 2019”*.

Todo ello acredita, a su juicio, que *“la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible no ha supuesto en ningún momento riesgo alguno para la estabilidad presupuestaria ni para la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid, dándose cumplimiento tanto formal como materialmente”*.

(vii) Cumplimiento del artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto de 2018, dada su vigencia temporal. Teniendo en cuenta que el acto de aprobación de la OMS se adoptó el 5 de octubre de 2018, es materialmente imposible que el Ayuntamiento de Madrid pudiera aprobar y disponer gastos municipales que pudieran afectar a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento.

(viii) No resulta de aplicación al presente caso la jurisprudencia citada en el escrito de demanda, al venir referida al ámbito tributario y urbanístico.



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

(x) En modo alguno puede concluirse que concurra nulidad por vulneración del deber de información municipal a las concejales y los concejales del grupo municipal recurrente.

(xi) Carácter instrumental de la acción judicial: impedir la vigencia y aplicación práctica de la Zona de Bajas Emisiones “*Madrid Central*”; y ausencia de proporcionalidad jurídica del recurso.

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

Aduce, en síntesis:

(i) La falta de legitimación activa de los recurrentes como causa de inadmisibilidad del recurso. Ninguna argumentación ni acreditación aporta la representación de los recurrentes para justificar la repercusión cierta -positiva o negativa- que tiene o puede tener en el futuro la norma impugnada en la esfera jurídica de los representados por el Grupo Popular recurrente. A ello añade que con relación con la legitimación activa de los Grupos Políticos la postura más aceptada por la jurisprudencia es que la legitimación para impugnar en la vía judicial la tienen los concejales a título individual y no el Grupo al que pertenecen, en razón a que dichos grupos ostentan personalidad jurídica en la actividad “*interna corporis*” de la Entidad Local pero no para una actividad externa como la procesal; citándose los artículos 63 LRBRL, 209.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y 23.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; y

(ii) En relación con la aducida falta de valoración de los efectos y repercusiones económicas de la Ordenanza impugnada, señala que ciertamente el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera exige que en el ejercicio de la potestad reglamentaria las Administraciones Públicas se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos de carácter económico de la norma propuesta, pero dicha valoración, añade, “*no ha de revestir una forma determinada ni ampararse en una denominación concreta como se plantea en la demanda formulada de contrario al hablar de Memoria Económica: basta con que exista una valoración económica con mayor o menor detalle*”. Pone de relieve que a los folios 1.328 a 1.400 del expediente



administrativo se contiene la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que en sus páginas 43 a 48 analiza el “IV. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO” de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, en la que se analiza desde el Impacto económico general, el coste medio ambiental, la incidencia económica de las medidas de movilidad ambientalmente sostenible, el impacto presupuestario de la norma, etc., concluyendo que *“No cabe en definitiva considerar incumplida la obligación de valoración de las repercusiones y efectos de carácter económico de la OMS al constar cómo en la MAIN de la misma no solo se analiza el impacto presupuestario de la medida en la Memoria de Impacto Normativo, sino que además existe un extenso detalle de los gastos derivados de la aprobación de la Ordenanza objeto del recurso en los documentos restantes”*. A su juicio, la parte actora confunde *“el contenido y alcance del análisis del impacto económico propio de una Memoria de análisis de impacto normativo, incluyendo el análisis sobre el impacto presupuestario, con el de las memorias económico-financieros de los planes de naturaleza urbanística, hasta el punto de citar la reciente jurisprudencia de la Sección Primera de esta Sala al respecto de puesto que uno y otro supuesto -pese al reconocido carácter normativo de los instrumentos de planeamiento- no pueden ser equiparados al tratarse de un lado de la programación y planificación en el tiempo de actuaciones de naturaleza urbanística y de otra parte de una norma amplia, abstracta y de carácter generalista”*. Y, por último, destaca que el reproche de la actora a la Ordenanza impugnada se limita exclusivamente a su discrepancia con la Zona de Baja Emisiones Madrid Central, si bien en el petitum de la demanda se interesa la nulidad de toda la Ordenanza.

CUARTO.- Examinadas las alegaciones y pretensiones de las partes, evidentes razones de lógica procesal nos impone que comencemos nuestro examen por la legitimación activa del Grupo Popular en el Ayuntamiento de Madrid, cuya concurrencia es negada por la codemandada ECOLOGISTAS EN ACCIÓN.

Dicha parte aduce, en apoyo, de dicha alegación, por una parte, que el recurrente no ha argumentado ni acreditado qué repercusión cierta, positiva o negativa, tendría en el futuro la norma impugnada en la esfera jurídico de los representados por el Grupo Popular. De otra parte, argumenta que con relación con la legitimación activa de los Grupos Políticos la postura más aceptada por la jurisprudencia es que la legitimación para impugnar en la vía judicial la tienen los concejales a título individual y no el Grupo al que pertenecen, en razón



a que dichos grupos ostentan personalidad jurídica en la actividad “*interna corporis*” de la Entidad Local pero no para una actividad externa como la procesal.

Para resolver sobre la cuestionada legitimación activa del Grupo Municipal Popular hemos de traer a colación lo resuelto por el TS en sentencia dictada por el Pleno de la Sala 3ª, de fecha 5 de marzo de 2014 (recurso nº 64/2013), que analizando la legitimación “*ad causam*” de un Grupo Parlamentario, realizaba la siguiente salvedad en relación con la legitimación en el ámbito municipal:

“Finalmente, no olvidamos que esta misma Sala Tercera, en su Sentencia de 7 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 2946/2003), reconoció legitimación para accionar a un Grupo Municipal, cuyos integrantes (Concejales), además de haber acordado por unanimidad la interposición del recurso, habían -y esto a nuestro juicio es esencial- discrepado todos ellos de los acuerdos municipales combatidos. Y decimos que es esencial porque el art. 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local atribuye legitimación para accionar en el orden contencioso- administrativo contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a "Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos", y la legitimación se otorgaba en la Sentencia al Grupo municipal para "sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar..."

Existe, pues, en el ámbito municipal, una atribución legal a los Concejales de capacidad y legitimación para impugnar los acuerdos municipales de los que disientan, actuando el Grupo Municipal, en el caso examinado por la Sentencia, en representación de los Concejales que lo integraban y en defensa de los derechos que, en su condición de tales, les otorga, en ese caso el precitado art. 63.1.b) de la Ley de Régimen Local: el ejercicio de acciones contra los actos y acuerdos de la corporación frente a los que hubieran emitido su voto discrepante, y, este pronunciamiento, en opinión mayoritaria de la Sala, no es aquí trasplantable porque no existe tal atribución legal a los Diputados.”

Y es que, en efecto, en la referida STS de 7 de febrero de 2007 se aborda con claridad esta cuestión en los términos siguientes:

“SEXTO.- Si bien es cierto que el Grupo Municipal comparecido como demandante no estaría legitimado para ejercitar acciones en nombre de Concejales que no hubiesen discrepado de los acuerdos municipales combatidos o que no hubiesen expresado su voluntad de recurrirlos, en este caso se ejercita la acción por esa agrupación de Concejales, prevista legalmente (artículos 20.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y



23 del Reglamento de Organización , funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986), cuando todos ellos habían votado en contra de los acuerdos de la Corporación y han manifestado la decisión unánime de ejercitar contra dichos acuerdos las oportunas acciones en sede jurisdiccional, de manera que, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 18 y 19.1 b) de la Ley de esta Jurisdicción , debe considerarse al Grupo Municipal demandante legitimado para sostener las referidas acciones, porque si cada uno de los Concejales, que forman el Grupo, está legitimado para impugnar esos acuerdos al haber votado en contra de ellos y expresado su decisión de recurrirlos en vía contencioso-administrativa, no cabe negar legitimación al Grupo Municipal, en que legalmente se integran, para sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar, razón por la que la aducida causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del demandante debe ser también rechazada.”.

Se supedita, por tanto, el reconocimiento de legitimación al Grupo Municipal a dos condiciones: una, que todos los concejales que lo integran hayan votado en contra del acuerdo combatido y otra, que todos hayan manifestado su decisión de recurrirlo en vía contencioso-administrativa.

Pues bien, en el caso concreto, del certificado emitido por la secretaria del Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Madrid, fechado el 19 de octubre de 2018, acompañado con el escrito de interposición del recurso, queda acreditado que todos los integrantes del Grupo Municipal han manifestado su decisión de recurrir en vía contencioso-administrativa.

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

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

Con relación al concreto objeto del recurso contencioso-administrativo que nos ocupa, a efectos de enmarcar jurídicamente la cuestión controvertida, estimamos conveniente traer a colación la doctrina contenida en la reciente STS de 29 de junio de 2020, rec.



113/2019, relacionada con el contenido del control jurisdiccional en el supuesto de impugnación de una disposición general. Así, dicha STS, en su FD 2º señala:

“(…) no puede perderse de vista que tratándose de la impugnación de una disposición normativa, el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92, y el art. 131 de la actual Ley 39/2025, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.”.

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

En esencia, la parte actora sostiene que pese a que la OMS, como reconoce la propia Concejal Delegada del Área, va a tener un coste hasta el año 2025 de 11.777.000 Euros, dinero que se detrae de las arcas públicas y que se financia con las aportaciones de los madrileños mediante los impuestos que pagan todos ellos, no ha mediado *“una Memoria económica ni plan de viabilidad que mida el impacto económico presente y futuro de tal medida en el Presupuesto Municipal”*. Considera imprescindible la realización de una



memoria económica que detalle las posibles repercusiones presupuestarias, de conformidad todo ello con los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el artículo 30 de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2018; cuya ausencia, a su juicio, *“afecta claramente a su validez y está afectada del vicio de nulidad de pleno derecho”*.

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

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

SÉPTIMO.- Como es bien sabido, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española introdujo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico la regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural. El nuevo artículo 135 estableció el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica, mandato que se cumplió con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas.

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

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

“Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a

los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

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

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

La doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera, como nos recuerda la ya citada STS de 7 de mayo de 2018, ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de la legislación estatal de incorporar la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria (Vid. artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), de modo tal que, como también nos recuerda la STS de 29 de junio de 2020, rec. 113/2019, más arriba citada, en su FD 3º, su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado por la jurisprudencia “*como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente*”.

Ahora bien, como señala dicha STS:

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



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

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

En el mismo sentido y sobre el alcance de tal exigencia procedimental, referida a la redacción inicial del art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, señala la sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 902/14), por referencia a la del Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de 2006 (dictada en el recurso núm. 51/2005) que: "En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica."



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

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

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

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

La segunda de las Memorias, que se dice actualizada, está fechada el 30 de mayo de 2018 (folios 1328-1400) y sirve de sustento al texto de la OMS que, como Proyecto inicial y



posterior sometimiento a información pública, será aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 31 de mayo de 2018 (folios 1428-1670).

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

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

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

“Tanto en el Proyecto inicial de la Ordenanza aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 31 de mayo de 2018 (folios 1428 a 1670) como en los artículos 17 al 19 del primer borrador -de 14 de febrero- y en los artículos 21 al 24 del segundo borrador -de 26 de marzo de 2018-, obrantes a los folios 41 al 256 y 693 al 915 del expediente administrativo, respectivamente, lo que se preveía era una futura regulación de las denominadas “Áreas de Acceso Restringido” que habían de determinarse en un momento ulterior por la Junta de Gobierno. La definición de estas Áreas (artículo 17 del primer borrador, 21 del segundo y artículo del mismo ordinal en el Proyecto inicial) viene a coincidir plenamente con la de las denominadas “Zonas de Bajas Emisiones” en el texto definitivo aprobado, con la única salvedad de la final inclusión en dicho texto definitivo de una mención específica a la finalidad de las restricciones previstas en los ámbitos territoriales concernidos, en función de la cual se introduce una distinción entre esas ZBE, en las que las restricciones atienden a la “reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico” –mención que no se contenía en los dos borradores ni en el



Proyecto inicial al regular las “Ordenaciones permanentes”- y las “Áreas de Acceso Restringido”, en las que las limitaciones o restricciones responden a “motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana y protección de la integridad de los espacios públicos y privados”.”.

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

Será esta última Memoria, por tanto, la que tomaremos en consideración a efectos de dilucidar la concurrencia de la insuficiencia o déficit de la memoria económica alegada por la parte actora como vicio invalidante; dejando constancia de otra precisión en relación con la relevancia e importancia de la modificación, calificada por nosotros de “*sustancial*” en nuestra Sentencia recaída en el PO 988/2018 (FD 3º), consistente en la incorporación al texto de la OMS de la delimitación y configuración de “*Madrid Central*”, que también realizamos en la precitada Sentencia, donde señalamos: “*Ciertamente, como expone la Comunidad de Madrid y es público y notorio, la Ordenanza aquí impugnada ha pasado a ser conocida por los ciudadanos en base, particularmente, a la regulación que en la misma se contiene de las denominadas “Zonas de Bajas Emisiones” (en lo sucesivo ZBE) -definidas en el artículo 21 de la Ordenanza como “(...) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico”- y, en especial, por la creación de un área central en la que se imponen ciertas restricciones que buscan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, hasta el punto que ha llegado a denominarse la Ordenanza aludida “Madrid Central” que no es, en realidad, sino la denominación de una de las Zonas de Bajas Emisiones delimitada por las vías que se indican en el artículo 23.2 de la Ordenanza en cuyo interior se impone una norma general prohibitiva del acceso de vehículos (exclusivamente con la finalidad de atravesar la ZBE en cuestión) con las excepciones que la propia norma contempla.*” (FD 2º).

NOVENO.- Una vez efectuadas las anteriores precisiones, resulta procedente que pasemos, sin más preámbulos, al análisis de la Memoria de Impacto Normativo fechada el 26 de julio de 2018, teniendo presente que la finalidad de tal Memoria, como pone de relieve la STS ya



citada de 12 de diciembre de 2016, rec. 903/2014, “*es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias*” (FD 7º).

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

Centrándonos ahora en el apartado IV (folios 52-61), referido al análisis el Impacto Económico y Presupuestario de la OMS, se contiene un primer punto referido al “*Impacto económico general*”, referido al “*Coste medioambiental*”, “*Incidencia económica de las medidas de movilidad medioambiental sostenible*”, “*Desarrollo de nuevas economías*” y “*Uso compartido de vehículo*”; para pasar a continuación al análisis del “*Impacto presupuestario*”, en el que se analiza, en el punto 2.1, todo lo relativo a los tributos y exacciones que hubiera de satisfacerse como consecuencia del uso de las vías y espacios urbanos (tasas de ocupación del dominio público; y en el punto 2.2, se acomete el análisis en relación con los gastos, comenzando con la premisa (que ya reflejaba en las dos Memorias anteriores) de que “*la aprobación de la Ordenanza no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna*” y que la OMS “*es una de las más relevantes a nivel municipal por cuanto disciplina un ámbito esencial de la actividad administrativa municipal*”, reconociendo a continuación que “*pese a que la aprobación no supone gasto alguno directamente, la Ordenanza establece obligaciones cuyo desarrollo, ejecución y puesta en práctica exige la disposición de gastos públicos tanto en materia de personal ... como en recursos materiales ..., tecnológicos ... y e servicios ...*”.



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

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

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

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

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

Sentado ello, conviene que recordemos lo que ya hemos dicho en el fundamento jurídico séptimo, (i) que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, viene a imponer el deber de evaluar las políticas de gasto público de cualquier acto, contrato o disposición que pueda tener incidencia en los ingresos y gastos públicos “*presentes y futuros*”, además de exigir un cumplimiento estricto de las reglas fiscales; (ii) que la doctrina jurisprudencial ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de incorporar la



memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria, hasta el punto de que su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado “*como vicio determinante de la nulidad de la disposición general correspondiente*”; y (iii) que la jurisprudencia ha venido declarando que la fórmula “*no tendrá repercusión sobre el gasto público*” u otra similar resulta aceptable, salvo que la parte actora acredite que aquella apreciación resulta incorrecta.

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

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

A tal actividad, al menos, deberemos concluir, es a lo que obliga el mandato contenido en el ya citado artículo 7.3 de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, con la finalidad de llevar a cabo, con dicha aproximación económica, una valoración de las políticas de gasto público, así como cualquier acto, contrato o disposición que pueda tener incidencia en los ingresos y gastos públicos “*presentes y futuros*”.

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

Frente a la expresada conclusión no puede aducirse con éxito que la relación del expresado importe económico es “*indirecta*” con respecto a la OMS, “*dado que su adopción*



se motiva en la aplicación de las Directivas comunitarias, la legislación estatal y el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, por lo que su inclusión en el análisis de impacto normativo tendría naturaleza accesoria y prescindible”, y ello por la sencilla y evidente razón de que tal afirmación no resulta ser veraz.

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

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

Y tampoco estamos de acuerdo con la alegación del Ayuntamiento de Madrid de que, en todo caso, los citados gastos han sido incluidos, con todo detalle, en el análisis presupuestario del documento de Análisis de viabilidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2018, por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones “*Madrid Central*”, que acompaña al escrito de contestación a la demanda como doc. núm. 3.

En efecto, si la importancia de la memoria económica radica en que proporciona a la Administración, en este caso, a la autora de la norma reglamentaria, una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar, resulta evidente que la memoria económica y, por ende, la información sobre los costes que la aprobación de la norma



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

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

Por otra parte, si bien el AYUNTAMIENTO DE MADRID hace especial hincapié en que en la memoria económica se contiene una expresa referencia a que toda obligación recogida en la OMS, que pudiera afectar a los ingresos y gastos municipales, se supedita al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, no es menos cierto que la asunción por el Ayuntamiento no es más que fiel reflejo del correspondiente mandato normativo que, en modo alguno, puede paliar las consecuencias derivadas de un déficit de memoria económica tan significado como el aquí constatado en relación con la medida más relevante de las comprendidas en la OMS.

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



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

“(…) cuestión la aludida en la que incide la reciente STS 27 mayo 2020 (rec. 6731/2018) –cuyos razonamientos, referidos a la omisión de informes preceptivos en la elaboración de un instrumento de planeamiento, se entienden aquí extrapolables- que, tras recordar que nuestro ordenamiento reconoce como instituciones distintas, sujetas a un régimen jurídico diferenciado, las disposiciones generales y la actuación administrativa (superada ya la idea integradora del acto administrativo) y que, una vez determinada la verdadera naturaleza jurídica, no cabe hacer una integración de una a otra o aplicar criterios de una a otra, a salvo de las autorizaciones que la norma concreta autorice; que en esa dicotomía institucional entre reglamento y actividad administrativa, nuestro Legislador, al menos desde la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1956, ha acogido un régimen especial para la ineficacia de los actos jurídicos de entre las distintas categorías que la teoría general del derecho había acuñado (inexistencia, nulidad, anulabilidad, revocación, revisión, rescisión, etc.) con un régimen que, con razón, ha sido calificado como garantista, útil, simple y de fácil aplicación; que, habiendo centrado nuestro legislador su regulación en la nulidad y anulabilidad, que se someten a un régimen jurídico bien diferente, conforme a ese régimen de nuestra legislación (artículos 47 y 48 de la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha mantenido esa tradición), se ha reservado para los reglamentos solamente la nulidad, sin requerir ni autorizar interpretaciones que permitan alterar ese diferente y excluyente régimen; y que los vicios formales no es que anulen el procedimiento como una declaración adelantada a la aprobación del mismo, sino que hacen perder eficacia al propio reglamento (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 esas 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 Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con toda lógica dispone el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional que la declaración de no ser conforme a derecho de una disposición general --también de los actos-- puede ser total o parcial. Y se une a esa exigencia la evidente utilidad, fuente de todos los problemas que genera la declaración de nulidad, de que no afecta a los actos de aplicación amparados en preceptos no afectados por ella (...)".

Si el Alto Tribunal ha sentado el criterio expresado en relación con unas disposiciones generales que, como es el caso de los instrumentos de planeamiento general, ofrecen un altísimo grado de interconexión entre las previsiones o determinaciones que en aquellos se contienen con mayor razón resulta admisible que el efecto de nulidad dimanante de un vicio o defecto procedimental como el aquí apreciado tenga un alcance meramente parcial en disposiciones generales de distinta naturaleza, provocando la nulidad de los preceptos afectados y no de la Ordenanza en su integridad, ...".

Por tanto, como quiera que en el caso litigioso el defecto procedimental apreciado viene relacionado con la Madrid Central, resulta procedente que apliquemos aquí idéntica doctrina, de modo que limitemos las inevitables consecuencias anulatorias al artículo 23 ("Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central") y a la Disposición Transitoria Tercera ("Requisitos ambientales para el acceso a "Madrid Central"), lo que comporta una estimación parcial del recurso contencioso-administrativo origen de las presentes actuaciones.

UNDÉCIMO.- En aplicación del artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, no resulta procedente hacer expresa imposición de las costas causadas.



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

FALLAMOS

Que con ESTIMACIÓN PARCIAL del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el GRUPO POPULAR EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por el Procurador D. Francisco Miguel Redondo Ortíz, contra el **Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible** (BOCM de 23 de octubre de 2018), declaramos la nulidad del artículo 23 y de la Disposición Transitoria Tercera de la expresada Ordenanza. Todo ello, sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

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

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

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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

