

**A LA SECCIÓN SEGUNDA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DE MADRID**

D^a. MARÍA TERESA CAMPOS MONTELLANO, Procuradora de los Tribunales 1154 del Ilustre Colegio de Madrid y de **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT**, según tengo acreditado en las actuaciones de referencia, actuando bajo la dirección letrada de **D. JAIME DORESTE HERNÁNDEZ**, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid núm. 72684, ante la Sala comparece y como mejor proceda en Derecho,

DIGO

1.- Que **ESTA PARTE PONE DE MANIFIESTO SU INTENCION DE INTERPONER RECURSO DE CASACION CONTRA LA SENTENCIA 446/2020 DE VEINTISIETE DE JULIO DE ESTA SALA Y SECCIÓN**, recaída en las presentes actuaciones y notificada el siguiente día 28 de julio de 2020, cuya parte dispositiva acuerda:

“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”

2.- Que esta parte considera dicha Sentencia contraria a Derecho, dicho sea con el debido respeto y estrictos en términos de defensa, y resulta perjudicial para los legítimos derechos e intereses de la defensa y protección ambiental que defiende la Asociación cuya representación ostento, concurriendo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los siguientes

REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

Primero.- *Legitimación para recurrir*

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT está legitimada para interponer recurso de casación por su condición de parte codemandada y vencida en el recurso contencioso-administrativo cuya Sentencia se recurre.

Queda así verificado el requisito exigido por el artículo 89.1 de la Ley ritaria de esta jurisdicción.

Segundo.- *Plazo*

Este escrito se presenta dentro del plazo de 30 días prevenidos en el apartado primero del artículo 89 de la LJCA, computado desde el siguiente al de la notificación de la sentencia recurrida, lo que tuvo lugar el 28 de julio de 2020.

Tercero.- *Carácter recurrible de la Sentencia*

La Sentencia es recurrible en casación conforme al artículo 86.1 de la LJCA por haber sido dictada en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Cuatro.- *Breve referencia al objeto del debate resuelto por la Sentencia de instancia.*

- Que en el pleito de instancia, y a instancias de la representación procesal del Grupo Municipal Popular en el Ayuntamiento de Madrid, se dilucidaba la conformidad a Derecho de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, formulándose en su escrito de demanda la pretensión de la declaración de *“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”*.
- Examinados (y desestimados en su mayoría) los motivos de impugnación esgrimidos por la recurrente en los términos que en la Sentencia se contienen y que, por mor de la brevedad no

se reproducen, la Sentencia recurrida estima parcialmente el recurso y declara *“la nulidad del artículo 23 y de la Disposición Transitoria Tercera de la expresada Ordenanza”*, y lo hace en base a las siguientes consideraciones jurídicas:

La Memoria Económica de la OMS resulta insuficiente *“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”*: La Zona de Bajas Emisiones Madrid Central, por cuanto *“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”* .

Para la Sala de instancia *“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”*

Y entiende que, puesto que *“la puesta en marcha, implantación y desarrollo de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, sí comporta, como es fácilmente de prever, unos costes económicos inevitables, como expresamente llegó admitir la Concejala Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente, en la Comisión Peramente Ordinaria de medio Ambiente y Movilidad celebrada el 20 de noviembre de 2018, cifrando los mismos en 11.777.000 € hasta el año 2025”*, se ha incumplido en la tramitación de la OMS y exclusivamente en relación con el artículo 23 y la DT1^a *“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”*, lo que determina su nulidad.

En suma, el Tribunal de instancia ha declarado la nulidad del artículo 23 de la OMS, el que sirve de soporte normativo para la ulterior puesta en marcha de la ZBE Madrid

Central, por entender insuficiente a ese respecto la Memoria Económica incorporada al expediente administrativo.

Quinto.- *Identificación de las normas o jurisprudencia que se consideran infringidas, justificando que fueron alegadas en el proceso o tomadas en consideración por la Sala de instancia.*

De conformidad con lo dispuesto a lo dispuesto en el artículo 86.3 de la ley rituaria de esta jurisdicción y dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 89.2 del mismo cuerpo legal, con el debido respeto para la Sala sentenciadora y en términos de estricta defensa, esta representación procesal entiende que la Sentencia de instancia incurre en vulneración de las normas estatales y la jurisprudencia pacífica y reiterada de la Sala III del Tribunal Supremo en los siguientes términos:

- La Sala de instancia, en los términos expuestos, ha procedido a la declaración de nulidad del artículo 23 de la OMS en base a una interpretación rigurosista del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas y de la doctrina jurisprudencial de la Sala III, que infringe la obligada *“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”* que imponen entre otras muchas las Sentencias de la Sala III del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019 (rec. 618/17), de 13 de noviembre de 2000 o de 15 de diciembre de 1997.

La finalidad de la previsión del citado artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril no es otra que el redactor de la norma conozca de antemano la afectación de ésta a *“las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

En este sentido, resulta desproporcionado y contrario a la correcta inteligencia y aplicación teleológica del precepto y de la doctrina jurisprudencial que lo aplica e interpreta, la anulación de un artículo de la OMS que establece el marco normativo de la Zona de Bajas Emisiones ‘Madrid Central’ (demorando su puesta en marcha a un ulterior Acuerdo de la Junta de Gobierno) porque, a entender la Sala de instancia, *“la*

puesta en marcha, implantación y desarrollo de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”, sí comporta... unos costes económicos inevitables... cifrando los mismos en 11.777.000 € hasta el año 2025”. Además de que el único elemento probatorio para cifrar en tal cantidad los costes de la ZBE Madrid Central se antojan como inconsistentes (unas declaraciones de la Concejala -Delegada en una Comisión Municipal) y menos aún para en base a las mismas acordar la nulidad de una disposición de carácter general, dicha declaración de nulidad se ofrece como:

- Desproporcionada, por cuanto un coste de 11,77 millones de Euros durante 7 años (2018-2025) tiene una NULA repercusión presupuestaria para el Ayuntamiento de Madrid, y menos desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, cuando su presupuesto anual es de 5.183 millones de Euros en 2020, 4.828 en 2019 y 4.769 en 2018¹. Esto es, que el impacto presupuestario de la medida es inferior a 0.22%.
- Incorrecta, porque no es cierto que sea el artículo 23 anulado conlleve *“la puesta en marcha, implantación y desarrollo de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”*. El meritado artículo 23 OMS contiene el marco jurídico de referencia de la ZBE Madrid Central, pero su *“puesta en marcha, implantación y desarrollo”* tuvo lugar posteriormente en virtud del ulterior Acuerdo de 29.10.2018 por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la ZBE Madrid Central; el cual por cierto SÍ que contenía una Memoria específica del impacto presupuestario de la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central, obrante en las actuaciones al haber sido aportado por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid.
- Por otra parte, la Sala III del Tribunal Supremo en, por todas, sus Sentencias de 29 de junio de 2020, rec. 113/2019 o de 27 de noviembre de 2006, rec. 51/2005.

“(...) 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

¹ Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid:

<https://datos.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=9062dd2e34a6f610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD> y

<https://datos.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=14f285e4b1204410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=20d612b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica”.

En los términos expuestos, la Sentencia contra la que se laza mi patrocinada infringe esta pacífica doctrina jurisprudencial por cuanto ésta reputa correcta la Memoria cuando no es la OMS ni su artículo 23 los que tienen incidencia sobre el gasto público, sino la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central, lo cual tuvo lugar en virtud de un instrumento jurídico posterior y que sí contó con su oportuno análisis de impacto sobre la estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

- Por lo demás, la Sentencia de instancia invoca como infringido el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que no resulta de aplicación a la Administración local, pues como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo en el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016 *“Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa”*. A tenor de dicha Sentencia, además, dicho precepto es contrario al orden constitucional de competencias en tanto en cuanto se pretenda su aplicación a otra Administración que no sea la General del Estado.

Sexto.- *Justificación de que las infracciones imputadas han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución que se pretende recurrir.*

La infracción de los artículos y jurisprudencia citados en el expositivo precedente ha sido relevante y determinante del fallo porque la sentencia de instancia basa su pronunciamiento en la interpretación y/o aplicación los dichos preceptos y doctrina jurisprudencial expuestos anteriormente, bien que en términos que esta parte considera contrarios a Derecho.

Y es que, si se hubiera aplicado con acierto la expresada doctrina jurisprudencial, se hubiese desestimado (como se hizo con el resto de alegaciones de la actora) la alegación relativa a la insuficiencia de la memoria económica incorporada al expediente administrativo de aprobación de la OMS por cuanto como se ha señalado el artículo 23 no tiene en puridad impacto económico ni presupuestario alguno, pues no es esta disposición la que conlleva *“la puesta en marcha, implantación y desarrollo de la Zona de Bajas Emisiones “Madrid Central”*, como

equivocadamente entiende la Sentencia de instancia, sino que establece exclusivamente el marco normativo de la futura puesta en marcha de dicha ZBE. Lo que tuvo lugar posteriormente en virtud del Acuerdo de 29.10.2018 por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la ZBE Madrid Central, el cual por cierto SÍ que contenía una Memoria específica del impacto presupuestario de la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central, conforme se ha señalado.

Pero es que aún admitiendo, a efectos meramente dialécticos, que la OMS debía incorporar en su Memoria Económica que contuviese la información sobre los costes que supone la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expresada, puesta en relación con el principio de proporcionalidad, la omisión de la Memoria Económica la efecto sería absolutamente intrascendente habida cuenta la nula repercusión presupuestaria que la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central ‘cuesta’ menos de 12 millones de euros para un periodo de 6 años, para un Ayuntamiento como el de Madrid que maneja un presupuesto anual de entre 4.700 y 5.200 millones anuales.

El coste de puesta en funcionamiento de la ZBE Madrid Central en modo alguno puede comprometer la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento de Madrid, que es la finalidad teleológica de la norma que se dice vulnerada.

Séptimo.- *Fundamentación con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88 de la LJCA, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal.*

- Entendemos que en el presente recurso presenta interés casacional objetivo que justifica *per se* su admisión, de conformidad con la vigente redacción del artículo 88.3 LJCA que presume la existencia de interés casacional objetivo “c) *Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente*”.

Como acertadamente razona, por todos, el Auto de la Sección Primera de la Sala III del Tribunal supremo de 25 de febrero del pasado año 2019 (rec. 7142/2018):

(...) a diferencia de otros de los supuestos igualmente contemplados en el precepto legal antes mencionado --- concretamente los establecidos en sus letras a), d) y e), en los que cabe inadmitir

el recurso por la inexistencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, desvirtuando de este modo la presunción inicialmente establecida ante la falta (manifiesta) de dicho interés---, en el supuesto de la letra c) del artículo 88. 3, únicamente cabe enervar la presunción inicialmente prevista, con base a lo asimismo establecido a continuación en dicha letra c) del referido precepto, esto es, si la disposición anulada, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente.

Dicho esto, la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, impugnada de contrario en el pleito de referencia y parcialmente declarada nula por la Sala de instancia, es una disposición de carácter general, elaborada en la esfera de su competencia por el Ayuntamiento de Madrid ex artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (vid. la reciente Sentencia 1727/2019 de 13 de diciembre dictada por la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo en el rec. 2234/2016).

Y no concurre desde luego, en este trance, la sola excepción legalmente prevista que podría dar lugar a una eventual inadmisión; a saber, carecer, con toda evidencia, de trascendencia suficiente. Más allá de la repercusión mediática que ha merecido el asunto -y el legítimo interés al respecto que tiene mi patrocinada-, lo cierto es que la vigencia de las normas que sirven de cobertura a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central es una cuestión de enorme trascendencia tanto para los vecinos y vecinas de la ciudad de Madrid y el resto de usuarios de sus vías públicas como de los gestores de movilidad de todo el Estado español que vieron en dicha ZBE un referente y la comunidad jurídica en general.

▪ Si bien la concurrencia del supuesto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos *ut supra* planteados eximiría a la Sala de analizar si asimismo concudiese cualquiera otro supuesto de los contemplados en el artículo 88 de la Ley jurisdiccional, lo cierto es que asimismo considera mi mandante que existe interés casacional objetivo de acuerdo los siguientes apartados del artículo 88.2 LJCA:

a) Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso

Ya hemos señalado cómo todo lo relativo a la vigencia de las normas que sirven de cobertura a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central es una cuestión de enorme trascendencia tanto para los vecinos y vecinas de la ciudad de Madrid y el resto de usuarios de sus vías públicas como

de los gestores de movilidad de todo el Estado español que vieron en dicha ZBE un referente y la comunidad jurídica en general.

Baste señalar a este respecto que el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética² establece en su artículo 12.3 que “3. *Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares introducirán en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:* a) *El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023...*)

Así, según la Estadística del Padrón Continuo y con datos provisionales a 1 de enero de 2020³, 149 municipios y los 12 territorios insulares con población permanente deberán establecer para 2023 zonas de bajas emisiones (o ZBE); exactamente como lo es la ZBE Madrid Central cuyo marco regulario ha sido declarado nulo por la sentencia frente a la que nos alzamos.

Así pues, las incidencias en su tramitación y la viabilidad de los instrumentos jurídicos empleados para su puesta en marcha resultan de gran interés para todos estos entes locales que habrán de poner en marcha ZBE análogas a Madrid Central, lo que justifica la “virtualidad expansiva” de la sentencia recurrida -por emplear los términos de los Autos de la Sección de admisión de la Excma Sala III de 01-02-2017, rec. 31/2016 y 02-11-2017, rec. 2911/2017- que acreditan el interés casacional objetivo del presente recurso.

▪ Por lo demás y puesto que la Sentencia de instancia frente a la que nos alzamos ha declarado directamente la nulidad de la Ordenanza cuestionada, siguiendo la doctrina expresada en el Auto de la Sala de Admisiones de 12 de diciembre de 2017 (rec. 4535/2017) no procede invocar la existencia de interés casacional del art. 88.2 subapartado g (“...cuando... *la resolución que se impugna g) Resuelva un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general*”) en tal caso nos hallaremos ante un supuesto de presunción de interés casacional regulado en el apartado 3º de este mismo precepto. Como señala el ATS 03-05-2017, rec. 189/2017, la relación entre ambos preceptos es de especificidad, en el sentido

² Disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 29 de mayo de 2020. Vid. http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF.

³ Vid.: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px#!tabs-tabla>

de que la regla del artículo 88.3.c) es más específica que la del 88.2.g). En el mismo sentido el posterior ATS 25-10-2017, rec. 2668/2017.

En definitiva, resulta procedente la admisión del Recurso de Casación y, por consecuencia, la conveniencia de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se pronuncie sobre la cuestión controvertida, **con el fin de garantizar una interpretación uniforme de la normativa estatal infringida** por el Juzgador *a quo -ius constitutionis-*, **sobre los intereses de las partes -ius litigatoris-** potenciando la función nomofiláctica atribuida al Alto Tribunal al que compete la adecuada intelección de las normas proporcionando la seguridad jurídica de una interpretación uniforme del Ordenamiento Jurídico que va ser especialmente relevante desde el momento en que la sentencia que se dicte será recogida y analizada no solo por las partes de este proceso sino por la comunidad jurídica en general.

A tenor de los argumentos, de la casuística y la doctrina legal y jurisprudencial interpretativa de los preceptos invocados y que se han vulnerado por la Sala de instancia, se infiere la infracción flagrante de la normativa estatal, procediendo

- (i) la admisión a trámite del recurso dado el evidente **interés casacional objetivo** que concurre y, en este sentido,
- (ii) un pronunciamiento de la Sala III del Tribunal Supremo, en el que tras un análisis de las cuestiones dilucidadas en el proceso, acuerde la anulación de la Sentencia recurrida.

Por lo expuesto, y de conformidad con los artículos 86 y concordantes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,

A LA SALA SOLICITO Que, teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito y sus copias, acuerde tener por debidamente preparado el RECURSO DE CASACIÓN CONTRA LA SENTENCIA 446/2020 DE VEINTISIETE DE JULIO DE ESTA SALA Y SECCIÓN por la que se estima el parcialmente el recurso formulado por el Grupo Popular en el Ayuntamiento de Madrid contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid y decreta la NULIDAD del artículos 23 y la Disposición Transitoria Tercera, se eleven los autos y el expediente administrativo a los efectos oportunos.

OTROSI DIGO que esta parte expresa su manifiesta voluntad de haber cumplido en el presente escrito los requisitos exigidos por la LJCA, por lo que

A LA SALA SOLICITO que, en el supuesto de haber incurrido en algún defecto procesal, se le conceda a esta parte el oportuno trámite para su subsanación, de conformidad con lo previsto en el art. 231 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

OTROSÍ DIGO: que, de conformidad con lo dispuesto en los *apartados 3.b) y 6 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ* acompaño a este escrito resguardo de consignación en la cuenta de Depósitos y Consignaciones abierta a nombre de la Sala del depósito exigido para interponer el recurso por importe de cincuenta euros (€ 50,00), por lo que **A LA SALA SOLICITO** tenga por constituido el depósito, dejando interesada desde este momento su devolución para el caso de estimación total o parcial del recurso.

En Madrid, a 15 de septiembre de 2020

M^a Teresa Campos Montellano
Procuradora de los Tribunales nº 1154

D. Jaime Doreste Hernández
Letrado ICAM 72684

El presente escrito tiene 24.056 “caracteres con espacio”, lo que certifico.