

V. LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES ENTRAN DENTRO DEL ÁMBITO OBJETIVO DEL ART. 19 CE

1. Pues la libertad de circulación incluye la circulación vial, por ser una libertad mixta: *in tuitu personae e in tuitu rei*

Se trata, pues, de considerar si la libertad de circulación es una libertad exclusivamente *in tuitu personae* o si incluye también dentro de su contenido el uso de los medios y vías necesarias para ejercerla (*in tuitu rei*). Nosotros nos posicionamos con CANO CAMPOS en esta segunda opinión pues <<no es preciso (y creemos que ni siquiera posible) distinguir entre la libertad de circulación y un supuesto “derecho instrumental” al libre uso de los medios con los que la misma se ejerce. La facultad de utilizar cualquier medio para circular es el contenido mismo de la libertad de circulación o, más exactamente, una de sus manifestaciones o modalidades esenciales>>¹. Y ello porque, en caso contrario, la libertad de circulación se convertiría en un *flatus vocis* o en una mera abstracción.

De hecho, nadie anda desde un pueblo a otro. Y nadie usa un medio de transporte que le sale más caro o que no le viene bien para hacer una gestión: por ejemplo, nadie usaría un avión (muy caro) o un autobús público (con una frecuencia tan escasa que no le sirve) entre dos ciudades que están relativamente cerca; o cuando alguien que vive en una ciudad mal comunicada por tren (y que carece de avión) debe ir a otra ciudad de España (me acuerdo ahora de Almería, Murcia o Teruel, v. gr.); o cuando alguien, en las mismas condiciones penosas comentadas, tiene que ir desde un pueblo del extrarradio al centro de una ciudad y no hay transporte público cercano o éste tiene una frecuencia que no le sirva. Desde este punto de vista, el automóvil se convierte en esas ocasiones en un requisito *sine qua non* para ejercer su derecho a la libre circulación a un precio asequible y sin un costo personal de tiempo alto. Automóvil, aquí, no es un medio de transporte más, sino el que le permite ejercer ese derecho. El automóvil equivale a la libertad para autodeterminarse en el espacio.

¹ Cfr. CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo ... opus cit.*, pág. 242.

Lo que es del todo claro es que el Estado tiene el grave deber (art. 149.1, 1ª CE) de velar para que la libertad de circulación se ejerza de manera igual en todo el Estado, regulando las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el ejercicio de este derecho, en cualquier parte del territorio del Estado, de forma que no sea la ideología sino razones objetivas de legalidad (sometidas siempre a su validez constitucional) las que puedan determinar y condicionar ese derecho, con el alcance y límites que impone la jurisprudencia. Esa igualdad se vería conculcada cuando, en circunstancias idénticas, dos españoles fuesen tratados de forma distinta en la forma en que su derecho a la libre circulación haya sido limitado. Más aún cuando se trata de vecinos de un municipio cercano, que tienen tanto derecho a acceder a la capital como los vecinos de esta misma ciudad, como ocurre en Alcorcón respecto de Madrid². Sin embargo, no cabe hablar de violación de este derecho entre dos españoles que vivan en sitios distintos y en municipios de rango poblacional diferentes³.

Las normas que han establecido el marco normativo de las restricciones de tráfico por motivos ambientales son, básicamente, la LCAPA (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y Protección de la atmósfera) y la Ley de Tráfico (antes, la de 1990 y ahora el vigente Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 octubre, que ha aprobado la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). El problema de ambas es que han establecido pocos límites a su desarrollo normativo autonómico y municipal. Ésta es la razón de ser de este estudio: extraer los

² El Ayuntamiento de Alcorcón interpuso en 2017 un recurso ante el TSJM por las medidas de restricción de tráfico derivadas del protocolo madrileño para casos de episodios de alta contaminación, por violación de los arts. 19 y 139.2 CE.

Cfr. <https://www.elmundo.es/madrid/2017/02/23/58addd6222601dfb1d8b45ad.html>

³ Así, la STC 8/1986, de 21 de enero, consideró que no se violaba el derecho a la libre circulación y residencia cuando un municipio revisaba el valor catastral de unos bienes inmuebles porque así se lo permitía un reglamento estatal que establecía esa revisión sucesiva en diferentes partes del Estado pues “el hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, lo que normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia, aun cuando no consideren legalmente exigibles las obligaciones que por razón de la residencia se les imponen.” (Fdto. Jco. 3º). Y la STC 90/1989, de 11 de mayo, consideraba que el hecho de que el Ministerio de Trabajo promoviera diferentes políticas selectivas de empleo en algunas CC.AA. no violaba tampoco tal derecho, por las mismas razones. Y la STC 233/1999 de 13 diciembre, Fdto. Jco. 24º, consideró que el art. 73.3 LHL, que permitía que un Ayuntamiento con más población que otros pudiera imponer recargos al IBI tampoco vulneraba la libertad de circulación ni de residencia pues no toda incidencia de la regulación local sobre la misma supone un obstáculo jurídicamente prohibido. Y la STC 90/1989 de 11 mayo, concluyó que no se vulneraba la libertad de residencia ni de circulación de un agricultor murciano por no poder acceder a los subsidios de desempleo agrario que el Gobierno creó solo para Andalucía y Extremadura, algo, por cierto, bastante discutible, al menos por lo que hace de ruptura del principio de igualdad ante situaciones semejantes (arts. 14 y 149.1, 1ª CE). Y, en parecidos términos, se pronuncia el Auto 182/1986, de 26 febrero, del TC.

condicionantes, límites y prohibiciones a los que nunca deberán llegar los Ayuntamientos de las ciudades afectadas por la contaminación derivada del congestionado tráfico rodado existente, a la hora de restringir el uso del vehículo privado.

Parte de la doctrina considera que las medidas de restricción del tráfico no son directamente medidas que restringen la libertad personal de circulación ya que solo afectan a los bienes, pues impiden el acceso a determinados vehículos al centro de una ciudad por su peor eficiencia ambiental y su mayor carácter contaminador. Para ellos, la prueba definitiva sería que una persona que conduzca un coche diésel sin etiqueta de la DGT no podría conducir su coche por el centro de algunas grandes ciudades españolas durante episodios de contaminación ambiental pero sí podrá entrar en ese centro si conduce un coche 0 emisiones. Por tanto, para ellos, resulta evidente que esas medidas restrictivas se refieren a los bienes (los coches), son adoptadas *in tuitu rei* y no afectan a las personas en sí mismas consideradas⁴.

Para otros, entre los que me encuentro, las medidas de restricción del tráfico por motivos ambientales sí afectan a la libertad de circulación de las personas (esto es, tienen un componente importante de atención al vehículo utilizado), porque forma parte de su contenido esencial el que un ciudadano pueda moverse por el territorio nacional en el vehículo que necesite o le sea más útil al respecto y no le es indiferente (al contrario) que le prohíban usar su propio vehículo, sin que un ciudadano pueda ser obligado a usar el transporte público (si le viene mal) o una bicicleta, o un patinete.

Pero reflexionemos un poco más sobre esto. El problema aquí, en mi opinión, es doble: es un problema de circulación de bienes; pero es también un problema de propiedad. Porque el enfoque tradicional de la libertad de bienes es el relativo al mercado único, es decir, al acceso de los productos de un empresario a cualquier mercado interno, sin esperar encontrar obstáculos ilegítimos o desproporcionados. Pero el asunto de las restricciones del tráfico privado por motivos ambientales no afecta solo a empresarios -

⁴ Así lo ha declarado en varias ocasiones la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Véase, por todas, su Sentencia nº 11893, de 30 de julio de 2008, donde deja claro que una Orden del Ministerio de Transportes limitando la circulación de los coches con una matrícula determinada una vez a la semana (para reducir el consumo de combustible) era una afectación lícita a la libertad de circulación, en la medida en que esa limitación afectaba a un determinado medio de transporte (el coche del particular), que, sin embargo, podía seguir usando otro vehículo o el transporte público.

que también⁵ - sino, sobre todo, a no comerciantes, a personas privadas que tienen que desplazarse asiduamente al centro de una ciudad y necesitan del coche, por razones no caprichosas sino reales (el transporte público le viene mal, no le deja a tiempo en su trabajo, la parada está lejos de su destino, no puede permitirse usarlo a diario, necesita llevar a varias personas, etc.). Luego, no es en su mayor parte un asunto de libertad de empresa o de limitaciones a la libertad del tráfico de bienes, sino de derecho de propiedad. Y en la medida en que el coche está unido a la persona por una relación de propiedad e instrumentalidad, y le es necesario, en ocasiones, para poder desplazarse en tiempo y forma, es también un problema de libertad de circulación de esas personas, los conductores.

Y, por tanto, aunque algunas restricciones de tráfico por motivos ambientales no son medidas dirigidas inmediatamente contra las personas sino contra los bienes (los coches más contaminantes), indirectamente o mediatamente sí son medidas obstructivas contra la libertad de circulación de personas, ya que esas personas han realizado una inversión importante para la adquisición de un vehículo, en la confianza de que podrían moverse con él para ir a su trabajo, llevar los niños al colegio o acceder a servicios públicos) y ahora ve cómo se les limita una de sus funcionalidades más importantes: acceder a la ciudad y usarlo para todas sus gestiones, laborales, económicas, sociales, lúdicas, etc. Quieren acceder con él a todo el término municipal (aunque tengan que pagar una tasa por congestión de tráfico, como ocurre en Londres, por ejemplo) y no tener que realizar un desembolso mayor para adquirir un coche ecológico o para coger el transporte público a diario, que puede que no les deje cerca de su trabajo o que no tenga la suficiente frecuencia como para llegar a tiempo a sus compromisos laborales, escolares, económicos, etc.

Como se intuye, es también un problema de responsabilidad extracontractual (como veremos más abajo), ya que las reglamentaciones locales imponen un daño al derecho de propiedad de los conductores que, en ocasiones, por ser desproporcionado, será

⁵ Verbigracia, flotas de autotaxis; empresarios que necesitan proveerse de mercancías cuando su comercio está en las zonas restringidas; empresarios que ven que sus clientes de las periferias huyen de sus tiendas situadas en el centro de la ciudad porque no pueden entrar fácilmente a ellas; empresarios de empresas de aparcamiento que ven que gran parte de su mercado – formado por coches más antiguos y contaminantes – no se arriesgarán a intentar aparcar en ellos por el riesgo de ser multados si no hubiera plazas libres; empresarios de empresas de alquiler de coches sin conductor; empresas de alquiler de coches que adquirieron hace poco coches que no van a poder usar dentro de poco, antes de su plazo de amortización; en las ciudades; empresarios que han comprado coches para planes de movilidad de sus trabajadores, etc..

antijurídico y dará derecho a ser indemnizado económicamente. Los conductores se hayan respecto de la Administración en una situación de sujeción general y, por tanto, no tienen el deber de soportar (*patere*) cualquier medida de control o restricción que aquéllas les impongan⁶.

Si llegáramos a la reflexión final – y lo haremos, sobre la base de la jurisprudencia recaída- de que forma parte del derecho a la libertad de circulación la facultad de una persona de hacerlo en el medio de transporte que le sea más favorable (su propio coche muchas veces) o de, al menos, de darle un uso cuantitativamente razonable a su vehículo propio, entonces habría de concluirse que las medidas de restricción del tráfico privado por motivos ambientales afectan a la libertad de circulación de personas. Y, por tanto, toda la jurisprudencia del TEDH, TJCE, TC y TS (y otros internacionales) que haya resuelto problemas de afección o de limitación administrativa a esa libertad de circulación le es perfectamente aplicable a las restricciones de tráfico por motivos ambientales, *ratione materiae*. Y así lo han considerado esos mismos Tribunales.

Claro está, esa afectación podrá ser válida o legítima en algunos casos, por ser necesaria, adecuada y ponderada y en otros casos radicalmente nula por inconstitucional (contradiendo el derecho fundamental del art. 19 CE). Si, por el contrario, consideramos que no existe tal facultad esencial en relación con la libertad de circulación, entonces el problema aquí sería el del posible establecimiento de obstáculos a la libre circulación de bienes (los coches que no pueden acceder al centro de la ciudad), algo complicado porque ese derecho se predica, esencialmente, de empresarios. Por ello, si entendemos, pues, que el derecho a no sufrir obstáculos a la libre circulación de bienes y mercancías se predica exclusivamente de empresarios (y no los ciudadanos particulares), entonces el problema seguiría siendo un problema de libertad de circulación de personas.

Hasta ahora, en la doctrina jurídico-administrativista nos hemos ocupado poco de esta materia. Intentaremos paliarlo, en lo posible, con esta investigación. Sí hay bastantes estudios sobre movilidad sostenible, pero carecen, casi todos ellos, de un análisis de su afectación a la libertad de circulación de las personas. En efecto, la conciliación de la

⁶ Cfr. CANO CAMPOS, T., *Los Ayuntamientos y el tráfico... opus cit.*, pág. 167.

libertad de circulación con el respeto del medio ambiente emerge como un tema cada vez más esencial, que afecta a la vida cotidiana de millones de personas en España y de muchos más en el resto del mundo. Las restricciones al tráfico privado en las ciudades por motivos ambientales son ya una realidad, pero faltan aún reflexiones jurídicas de fondo que las puedan analizar y, en su caso, corregir en sus abusos y excesos. Y es que en esta materia se concitan asuntos basilares de nuestra disciplina como las potestades administrativas de regulación, control, inspección, vigilancia, ejecución, sancionadora, de supervisión del mercado único⁷... y, a la vez, ciertos contrapesos necesarios para su adecuada contención, como el respeto de los derechos implicados (algunos de ellos fundamentales como el recogido en el art. 19 CE y otros no fundamentales, como la propiedad y la libertad de empresa), junto con el acceso a servicios esenciales como la educación, sanidad, trabajo, etc., que también se ven sacrificados cuando se impide de manera desproporcionada el tráfico en una ciudad a los vehículos particulares.

Otras libertades incluyen, igualmente, sin escindirlos de su contenido esencial, los medios necesarios para su ejercicio, como la libertad de prensa, el derecho a comunicar o recibir información veraz, la libertad de Cátedra, de religión, de expresión, etc., que son una especie de “libertades complejas o compuestas” (ANTONIO BALDASSARRE⁸). Es por ello por lo que la libertad de circulación vial es parte integrante del contenido esencial de la libertad de circulación, implícita en él.

Y, así, SANTAMARÍA PASTOR ha podido decir con vehemencia que “el tráfico rodado es hoy la manifestación normal y esencial de la libertad constitucional de circulación... Guste o no guste la civilización motorizada a las mentes pretendidamente progresistas o hiperestésicas de lo ambiental, lo cierto es que el reto de la libertad de circulación está ahí: hacer pasar todo un precepto constitucional (el art. 19 CE) para que los ciudadanos podamos pasear por un parque es simplemente ridículo, porque para garantizarlo ya está la sociedad misma”⁹.

⁷ Cfr. BENSUSAN MARTÍN, M. P., “Regulación jurídico-administrativa de la contaminación atmosférica”, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 185-186.

⁸ Cfr. CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo... opus cit.*, pág. 239, nota al pie 47, citando a ese autor.

⁹ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Artículo 19”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 390.

Y, en esa inteligencia, el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial expresa en su Exposición de Motivos que:

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

El mismo Derecho comunitario ha confirmado la íntima unión entre la libertad de movimiento o de circulación y el tráfico (entendido como el uso del vehículo o coche propio): en primer lugar, en su Directiva 980/1263/CEE, del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el Permiso de circulación, que anuda a la libertad de circulación del art. 18 TCE. En segundo, en Sentencias del TJCE como la de 28 de noviembre de 1978, *Choquet*, asunto 16/78¹⁰.

Evidentemente, libertad de circulación no equivale a ausencia de regulación del tráfico. Más bien hay que decir que el tráfico rodado (y especialmente el derecho del conductor a circular con el vehículo propio dentro de las limitaciones establecidas por la Ley¹¹) forma parte del contenido esencial de esa libertad. Aunque cabría recurrir esa Ley (o un plan, reglamento o acto administrativo) ante el TC si se considera vulnerado el contenido esencial de la libertad de circulación, claro. Nadie duda de la legitimidad de la ley para condicionar o limitar la libertad de circulación: lo que queremos afirmar es que esas limitaciones nunca pueden hacerse en contravención de la propia Constitución. Es claro, a mi juicio, que cerrar el centro de una ciudad al tráfico privado afecta a la

¹⁰ En esta Sentencia el TJCE consideraba que el hecho de que un país miembro exigiera a un nacional de otro Estado afincado en el mismo obtener de nuevo el carnet de conducir, a pesar de haberlo obtenido en su país de origen, afecta indirectamente al ejercicio del derecho de libre circulación y al derecho de libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios garantizados por los artículos 48, 52 y 59 del Tratado, respectivamente, y por lo tanto son incompatibles con el Tratado, si las condiciones impuestas por las normas nacionales al titular de un permiso de conducción expedido por otro Estado miembro no son debidamente proporcionales a los requisitos de seguridad vial. (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89922&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=283819>)

¹¹ Aunque cabría recurrir esa Ley (o un plan, reglamento o acto administrativo) ante el TC si se considera vulnerado el contenido esencial de la libertad de circulación, claro. Nadie duda de la legitimidad de la ley para condicionar o limitar la libertad de circulación: lo que queremos afirmar es que esas limitaciones nunca pueden hacerse en contravención de la propia Constitución. Es claro, a mi juicio, que cerrar el centro de una ciudad al tráfico privado afecta a la libertad de circulación (lo mismo opina CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo... opus cit.*, 1999, pág. 258); lo relevante es ponderar si esa afectación es constitucional o no, teniendo en cuenta si se afecta al contenido esencial del art.19 CE y si esas restricciones son necesarias, adecuadas o proporcionadas.

libertad de circulación¹², o impedirselo permanentemente a un amplio porcentaje de los coches, como la afecta toda regulación del tráfico que impida la circulación¹³; lo relevante es ponderar si esa afectación es constitucional o no, teniendo en cuenta si se afecta al contenido esencial del art. 19 CE y si esas restricciones son necesarias, adecuadas o proporcionadas. Y por eso estudiaremos a fondo la jurisprudencia europea y nacional.

Así, junto con la libertad de circulación, en la regulación del tráfico se concitan también otros derechos e intereses públicos (preservación del medio ambiente, patrimonio, turismo, calidad de vida, etc.). Es correcto, por tanto, que se regule por Ley la disciplina del tráfico en España, sin que sea necesario hacerlo por Ley orgánica. Y es correcto que un municipio pueda cortar temporalmente varias calles cuando la contaminación sea elevada o para celebrar una carrera popular. El problema radica, claro, en la proporcionalidad de las limitaciones.

En Francia casi toda la doctrina apoya también esta inteligencia de la libertad de circulación, considerando que la libertad de circulación (*liberté d'aller et de venir*) incluye la facultad de desplazarse con cualquier medio¹⁴ y no solo el que diga la Administración.

2. Y porque el contenido esencial de la libertad de circulación incluye el derecho a desplazarse en vehículo propio

El derecho a la libre circulación y residencia reconoce al ciudadano la posibilidad de desplazarse libremente de un lugar a otro del territorio nacional, así como de salir y entrar en él y de fijar su residencia en el lugar que elija; a trasladarse por cualquier parte de España, sin que por parte de los poderes públicos puedan quedar predeterminados los puntos de salida y de llegada, ni sometidos a autorización alguna. Como decíamos antes, nadie puede obligar a un ciudadano, por muy Administración que sea, a usar el

¹² Lo mismo opina CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo... opus cit.*, pág. 258.

¹³ Cfr. LÓPEZ PELLICER, J. A., "La libertad de circulación y sus límites... *opus cit.*", págs.1130-1131. Como, por ejemplo, señala, cuando se corta el tránsito de coches por una manifestación o reunión pacíficas. La clave está en dilucidar cuando esa afectación estará permitida y cuándo no.

¹⁴ Cfr. CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo... opus cit.*, pág. 245, nota 46.

transporte público como medio único posible para un recorrido determinado, o una bici o un patinete eléctrico). El respeto a la libertad personal le permitirá a esa Administración cobrar, desincentivar o condicionar la elección que el ciudadano haga de su coche, pero nunca impedirla, sobre todo en los múltiples casos en que el coche es la única forma de viajar para un ciudadano medio, de forma asequible (sin tener que comprar un coche eléctrico) o pagarse a diario el transporte urbano si le sale más caro que el uso de su vehículo, sin perder un tiempo excesivo o con tan altas incomodidades que en realidad le impiden de facto la libertad de desplazamiento o circulación.

Como recuerda CANO CAMPOS, el dato primario es que es la libertad de circulación y su ejercicio por medio del vehículo a motor en las calles y vías públicas la que hace surgir y desarrollarse el tráfico rodado, tal y como hoy lo conocemos, de forma que la regulación del mismo “incide” (o afecta legalmente) en el derecho fundamental recogido en el art. 19 CE. Y ello porque aunque la libertad de circulación naciera en su día para proteger unos intereses específicos de tipo esencial económico y comercial, desde hace años nadie puede poner en duda que la circulación por medio del coche forma parte de dicha libertad y es una de sus manifestaciones esenciales¹⁵.

Pocas sentencias del TC, hasta ahora, se han pronunciado sobre el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de circulación de personas (art.19 CE). Sí ha habido muchos pronunciamientos que, indirectamente, han tratado el tema en relación con la libertad de circulación de trabajadores y empresarios para su acceso al mercado y el desarrollo de su actividad económica¹⁶, en relación con la libertad de circulación y de bienes y mercancías (art. 139.2 CE) y en materia de extranjería. Aunque el TJCE ha acabado induciendo principios que son aplicables a las personas sobre la base de la integración europea, lo que ha sido reforzado con la inclusión del estatuto de ciudadanía por el Tratado de Maastricht (otorgándosele a “todo ciudadano de la Unión”,

¹⁵ Cfr. CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo... opus cit.*, pág. 239.

¹⁶ El art. 39 TCE no tiene como objeto principal asegurar la libertad de circulación de los individuos sobre la base de su dignidad humana o libertad personal, sino que busca permitir la movilidad intraeuropea de los factores de producción. Cfr. ARENAS HIDALGO, N., “La libertad de circulación en el territorio de los Estados (La libertad deambulatoria definida en el art. 2 P4)”, en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA, P., *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, 3ª ed., pág. 859.

independientemente de la actividad económica, ex art. 18.1 TCE reformado, actual art. 21 TFUE¹⁷) y ha sido reforzado por el Tratado de Ámsterdam.

Las libertades de residencia y circulación son una concreción del derecho fundamental a la libertad personal y deambulatoria (art. 17 CE). Al tratarse del primer valor superior del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE) y de uno de los derechos más importantes de un Estado democrático (solo después del derecho a la vida), se hace especialmente relevante respecto de tal derecho la tarea que cumple a los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” y de “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud” (art. 9.2 CE).

Su contenido es el derecho de todos los ciudadanos (españoles o extranjeros que residan legalmente en nuestro país) a circular y residir libremente en cualquier parte del territorio nacional, sin poder ser obstaculizados por los poderes públicos ni por los particulares; a no ser que en los casos recogidos por ley y respetando el contenido esencial de los mismos, se establezcan límites a tal ejercicio, con la debida proporcionalidad, necesidad y motivación.

Evidentemente, como los demás derechos, tampoco la libertad de circulación es un derecho absoluto. Como dijo el TC en su STC 59/1990 de 29 marzo, el art. 19 no consagra «un derecho abstracto al desplazamiento sin concreción del medio, tiempo y lugar», sino que debe permitirse en ella ciertos sacrificios con “la debida proporcionalidad”. Es justamente en el examen de su proporcionalidad donde se juega la validez de las medidas limitativas de esa libertad de circulación y, paradigmáticamente, de las restricciones de tráfico por motivos ambientales. Lo veremos después con mayor detalle.

¹⁷ Desde la entrada en vigor del TUE (1 de noviembre de 1993) el derecho al libre desplazamiento y de residencia no se relaciona ya con circunstancias laborales o económicas, sino que es un derecho universal de todo ciudadano. Cfr. MANGAS MARTÍN, A., “Artículo 45 (libertad de circulación y de residencia)”, en MANGAS MARTÍN, A. (coord.) y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (coord.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Madrid, 2009, pág. 721. Ya no es solo un derecho de los agentes económicos (trabajadores, prestación de servicios, establecimiento, empresarios) sino de todos los nacionales de los Estados miembros. Vid. STJCE de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala c. Freistaat Bayern, C-85/96.

La libertad de circulación solo se predica respecto de vías exteriores, nunca del interior de un edificio (y, por analogía, por propiedad privada o vías privadas)¹⁸. Es evidente que el derecho a la libertad de circulación no significa un derecho a pasar o circular “por cualquier lugar” (STC 28/1999 de 8 marzo, Fdto. Jco. 7º), pero sí un derecho a desplazarse a donde uno pretende, aunque sea por vías alternativas¹⁹ o por otras carreteras²⁰.

La libertad de circulación es un bien en sí mismo, al ser una de las expresiones más habituales del derecho a la libertad personal, a su autodeterminación y a su dignidad como persona. Pero su importancia se acrecienta al tratarse, también, de un derecho instrumental imprescindible para el ejercicio de otros derechos: como el de libertad de establecimiento, de empresa, a la educación, al trabajo, a la vivienda, al ocio, a la familia, etc. o para ser usuario de servicios públicos. Funciona, así, como ha expresado ARENAS HIDALGO, como un “presupuesto o condición previa para el ejercicio de otros derechos humanos, de forma que las posibles restricciones arbitrarias a la libertad de circulación pueden suponer la negación de otros derechos de carácter económico, social, cultural, civil o político”²¹. Solo pudiendo moverse libremente por el territorio español un ciudadano hoy en día puede acceder a su trabajo en la hora prevista, volver a su casa a una hora razonable y, a fin de cuentas, vivir en el lugar por él deseado (y no tener que hacerlo en uno que tenga cerca una parada de metro o de bus), mantener relaciones familiares con la familia nuclear y extensa, desplazarse y viajar por puro ocio o para realiza actividades comerciales, acceder al colegio o a la Universidad que desee (esté ésta más cerca o más lejos de su domicilio), etc.

¹⁸ “Este precepto (art. 19 CE) se está refiriendo a un ámbito objetivo -el territorio nacional- que no comprende la circulación por el interior de los edificios. La norma tiene por objeto permitir el libre desplazamiento y traslado de los españoles de un punto a otro del territorio nacional, obligando a los poderes públicos a no adoptar medidas que restrinjan u obstaculicen esa libertad de circulación.” (STS de 18 de julio de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, RJ\1997\6205, ponente D. Manuel Goded Miranda, Fdto. Jco. 3º, en referencia a la solicitud, denegada, de un minusválido a que se reformara de forma accesible a sillas de minusválidos un edificio privado).

¹⁹ STJCE de 12 de junio de 2003, Caso Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contra Austria (asunto C-112/2000). De donde se deriva un razonamiento claro: que las prohibiciones completas o permanentes están prohibidas.

²⁰ STC 59/1990, de 29 marzo.

²¹ Cfr. ARENAS HIDALGO, N., “La libertad de circulación en el territorio de los Estados (La libertad deambulatoria definida en el art. 2 P4)”, en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA, P., *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, 3ª ed., pág. 856.

Por tanto, la libre circulación está inexorable e intrínsecamente unida al uso de los medios de transporte, públicos o privados, que permitan realizar todos los desplazamientos requeridos para ejercer adecuadamente los derechos arriba enumerados a título ejemplificativo. El coche propio, en ese sentido, es como una prolongación de la persona en la sociedad actual. Son las piernas de todo ciudadano para desplazarse en todos los ámbitos de su vida: familiar, laboral, ocio. Más si cabe en el mundo moderno, en que las personas viven cada vez a más distancia una de otras, donde las ciudades han crecido tanto que es imposible ir andando e incluso en transporte público a las distintas ubicaciones. En ese sentido, el coche es un elemento instrumental que ha ampliado el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad de circulación.

Así lo entendió la STC 59/1990 de 29 marzo, Fdto. Jco. 7º, en la que el TC dijo:

*“Por lo tanto, el único bien constitucional protegible, que podrían haber infringido los manifestantes es **el derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores** que hubieron de soportar el transcurso de la manifestación. **Este derecho subjetivo tiene también una dimensión constitucional al estar proclamado como derecho fundamental por el art. 19.1.º** y podría, por tanto, erigirse en un límite al derecho de manifestación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2.º del Convenio Europeo de Derechos Humanos (RCL 1979\2421y ApNDL 3627), el ejercicio del derecho de reunión pacífica puede ser objeto de medidas restrictivas siempre que sean «necesarias, en una sociedad democrática, para la protección de los derechos y libertades ajenos», de entre los que hay que estimar incluido el derecho «a la libre circulación de los ciudadanos por el territorio nacional» (art. 19 C. E.)”²².*

En ese primer pronunciamiento sobre el tema, el TC considera que el art. 19 CE incluye en su contenido esencial el derecho a conducir el coche propio y desplazarse con él, pues no es el coche el titular del derecho, evidentemente, sino un elemento adjetivo esencial que refiere a la persona misma. En parecido sentido se ha pronunciado la *Corte Costituzionale* italiana, considerando la libertad de circulación mediante el vehículo propio como una “relevante necesidad vital” (Sentencia 215/1998²³).

²² Y es que:

“no debe olvidarse que las carreteras, bienes de dominio y uso público, están al servicio de los ciudadanos que circulan por ellas y para los que son construidas y explotadas.” (STC 132/1998, de 18 de junio, Fdto. Jco. 10º)

²³ Fdto. Jco. 4º: “... non pare dubbio che nella fattispecie in esame sia individuabile una prestazione patrimoniale imposta, giacché la determinazione da parte del CIP delle tariffe in oggetto costituisce un atto formale autoritativo che incide sostanzialmente sull'autonomia privata dell'utente, in riferimento ad un negozio - il contratto di assicurazione - obbligatorio ex lege per il soddisfacimento di un rilevante bisogno di vita, quale è la libertà di circolazione mediante l'utilizzazione di veicoli.” (Traducción: “no

Muy clara y convincente fue también la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) de 26 diciembre 1996, RJ 1997\1233, ponente Ledesma Bartret, Fdto. Jco. 4º, que, al hilo del conflicto suscitado²⁴, reafirmó el carácter esencial del coche para ejercer el derecho a la libre circulación y como elemento instrumental para poder ejercitar también otros derechos de acceso a la salud, educación, ocio, etc.

*“Esta Sala considera que la ordenación del **tráfico urbano** adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales, etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. **La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas - normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia. La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social -la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades- que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos.***

En la medida en que solo el vehículo privado otorga una plena libertad de desplazamiento no condicionada por los horarios, frecuencias, rutas y paradas propias del transporte público, su libre empleo (aún con las limitaciones razonables que se impongan administrativamente) supone una facultad incluida dentro del contenido

parece dudoso que en el caso en cuestión se trate de una prestación patrimonial impuesta, puesto que la determinación por parte del CIP de las tarifas en cuestión constituye un acto formal autorizatorio que afecta sustancialmente a la autonomía privada del usuario, en referencia a un negocio - el contrato de seguro – obligatorio ex lege para la satisfacción de una **relevante necesidad vital**, cual es la libertad de circulación a través de la utilización de vehículos.). Con este pronunciamiento, en el que se enjuicia la constitucionalidad de una reforma normativa sobre el seguro de responsabilidad civil obligatorio para la circulación de coches, la Corte Constitucional cambia el sentido de su anterior jurisprudencia, más centrada en reconocer el derecho a la libre circulación como un derecho *in tuitu personae*, personal, no afectado a un determinado medio de transporte (Sentencias de la Corte Costituzionale 6/1962, 64/1963, 12/1965 y, más recientemente, 264/1996).

²⁴ Se pronunció afirmando el derecho de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Santander a establecer tiempos máximos de aparcamiento

esencial de la libertad de circulación. Así lo entendió también la Abogacía del Estado en la STC 84/2013 de 11 abril, que, en su Antecedente. Jco. 6º, dijo:

“en la medida en que la prohibición de circulación de vehículos a motor afecta a la libertad de circulación prevista en el art. 19 CE, puede considerarse como una condición básica que delimita su ejercicio, que como tal corresponde establecer con carácter general al Estado de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.1 CE.”

Ese “derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores” ha sido también invocado en la STSJ Andalucía, sede de Granada, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 10 octubre de 2009, JUR\2009\52356, ponente Rogelia Torres Donaire, Fdto. Jco. 5º.

Y tras la STC 59/1990, de 29 de marzo, una nueva Sentencia del TC ha acabado creando jurisprudencia, confirmando ese pronunciamiento: se trata de la reciente STC 18/2017, de 2 febrero, (Fdto. Jco. 3º), en la que el TC llega a la conclusión de que sí forma parte del derecho a la libre circulación del art. 19 CE el derecho al uso del coche propio (conducción y aparcamiento). Así lo justificó en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el País Vasco contra el Real Decreto 1056/2014 (RCL 2014, 1701), que el TC reputó válido (salvo en un inciso puntual de su art. 8) por haber sido dictado al amparo del art. 149.1, 1ª, considerando que la regulación especial de la conducción por parte de las personas minusválidas²⁵ afectaba al art. 19 CE ejercido por personas minusválidas:

“Concretamente, el derecho fundamental en cuyo ejercicio interviene la normativa estatal con el propósito de asegurar esa homogeneidad regulatoria básica es la libertad de circulación (art. 19 CE). Aunque la mayoría de nuestros pronunciamientos en relación con el art. 19 CE han versado sobre el alcance de la libertad de entrada y salida de España por parte de extranjeros, en casos como el de la STC 59/1990, de 29 de marzo (RTC 1990, 59), FJ 7, sí hemos aludido a la dimensión constitucional del “derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores” -además del de los peatones-, por las vías públicas. Allí se trataba de ponderar la incidencia que esa libertad podría tener sobre el derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE), y resolvimos que este derecho sólo se puede limitar en casos de alteración del orden público y no en los de mera restricción de derechos de tránsito (FJ 8). La Constitución garantiza a todos los españoles el derecho a circular con libertad

²⁵ En relación con la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

por todo el territorio del Estado, y es evidente que una buena parte de esa circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas”.

Aunque también tenemos algún pronunciamiento contrario en forma de Auto²⁶, parece que esas dos sentencias del TC han despejado las últimas dudas al respecto.

Ese derecho de los conductores a desplazarse, otrora ignorado cuando el peso específico del vehículo propio en la vida personal era minúsculo, se agiganta cada año, con coches más cómodos, ágiles, rápidos y seguros, hasta el punto en que podríamos decir que es un elemento *sine qua non* para expresar el derecho fundamental a la libre circulación en cualquier sociedad avanzada. Como ha dicho entre nosotros el Prof. CANO CAMPOS, el automóvil es “el medio más utilizado para ejercer la libertad de circulación”²⁷. Y es por eso por lo que, aunque las limitaciones al tráfico rodado se hacían por la vía reglamentaria o por simple acto administrativo sin cobertura normativa (SANTAMARÍA PASTOR)²⁸, tras la entrada en vigor de la Constitución se hizo por norma con rango de ley (1990) o por ley formal (LT de 2015).

Concluimos, pues, que poder moverse por España en coche propio, con las normales restricciones de la Ley de tráfico e incluso ambientales que sean razonables, es una facultad unida al derecho fundamental de la libertad de circulación, cuyo sacrificio debe ser siempre excepcional, motivado y proporcional.

²⁶ Así, el Auto del TC núm. 285/1997 de 21 julio (RTC\1997\285 AUTO) en que, en relación con la pena impuesta a un sujeto, de retirada del carnet de conducir por diez años, dijo que: “la ejecución de la condena de privación del permiso de conducir no supone, en modo alguno, como cree el recurrente, la privación de su libertad deambulatoria, pues afecta única y exclusivamente a la autorización para conducir vehículos a motor”. Es decir, que la libertad de circulación, para el TC es un derecho que no está necesariamente unido a la conducción del vehículo propio, sino que lo excede.

²⁷ Cfr. CANO CAMPOS, T., “Protección de la seguridad vial y movilidad”, en Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP), nº. 16 (2006), págs. 203-204. Como nosotros, considera que “el tráfico rodado, en efecto, constituye en nuestros días una de las manifestaciones más importantes de la libertad constitucional de circulación (art. 19 CE).”.

²⁸ “Esta tradición se explica... en una falta de conciencia de la conexión entre las regulaciones del tráfico rodado y la libertad de circulación y comenzó legitimándose, como tantas otras, en el principio de ordenación administrativa de los usos especiales de dominio público viario. Pero es evidente que la situación actual es muy otra; el tráfico rodado constituye hoy un sector de intervención cuyas consecuencias económicas indirectas son de una extraordinaria importancia, que afecta en su vida cotidiana a la inmensa mayoría de los ciudadanos, con una intensidad superior a la de muchas otras actividades de las Administraciones públicas y que, por tanto, no es lógico que permaneciera íntegramente entregado a la potestad reglamentaria de la Administración. Y ello no sólo por su importancia, sino porque el tráfico rodado constituye hoy la manifestación normal y esencial de la libertad de circulación». Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Comentario al artículo 19”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pág. 251.

La plena libertad y disponibilidad que otorga un vehículo privado permite la flexibilidad necesaria para poder ejercitar esos otros derechos a los que aludíamos arriba de una forma efectiva y libre, sin que pueda exigírsele a nadie, de entrada, una obligación jurídica y coercitiva de uso único del transporte público o de renuncia a su propio coche, salvo que la motivación sea realmente contundente y para salvar un bien de excepcional importancia²⁹ (pensamos en el orden o la seguridad públicos vulnerados, en los estados de alarma, excepción o sitio), basada en la existencia de bienes jurídicos superiores ciertos, tasados y reglados, con las garantías formales (rango normativo suficiente, procedimiento, cautelas) y materiales precisas (audiencia y/o información pública previas, transparencia, indemnizaciones en casos de lesiones antijurídicas, etc.), y con sacrificios que sean proporcionales³⁰.

La necesidad de motivar prolijamente las limitaciones impuestas por las Administraciones a la libertad de circulación (cosa que no se hace adecuadamente tampoco hoy respecto a las restricciones del tráfico privado por motivos ambientales), hizo lamentarse amargamente a SANTAMARÍA PASTOR³¹.

Además, conforme exige el art. 10.2 CE, este derecho fundamental a la libre circulación debe ser interpretado de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, que imponen condiciones muy severas a su restricción.

²⁹ La ausencia de motivación puede llevar a anular incluso la peatonalización de una calle en el centro de una ciudad, pues supone una restricción de la libertad de circulación o deambulatoria. Es el caso sucedido en el municipio Verín, en que los comerciantes de la ciudad recurrieron la peatonalización de varias calles del centro, y sin duda hubieran logrado anularla por falta de motivación y por vía de hecho, si el Ayuntamiento no hubiera procedido con posterioridad a tramitar el procedimiento debido, motivando ese cierre permanente del tráfico con los debidos informes técnicos (véase Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº. 1 de Orense, ponente Francisco de Cominges Cáceres).

³⁰ Evidentemente, el derecho a la libre circulación dentro de España puede estar sujeto a condiciones, pero habida cuenta de su especial rango y del hecho de que, hoy en día, supone una de las expresiones más necesarias de la libre determinación de la voluntad humana, parece lógico pensar que las limitaciones deben estar muy bien ponderadas y acotadas.

³¹ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Comentario al artículo 19", en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pág. 248.: «... es indiscutible que tales intervenciones son en buena parte imprescindibles; también lo es que otras no lo son tanto, como lo es el que muchas de las que se anuncian o prevén, en bastantes ocasiones con fuertes dosis de arbitrariedad, resultan claramente criticables. En cualquier caso, todas estas intervenciones se han impuesto sin atención alguna al derecho constitucional de libre circulación y residencia; como si éste no existiese o, mejor aún, como si tales intervenciones no guardasen relación alguna con el mismo»

Evidentemente, como todo derecho, no se trata de un valor absoluto, pues existen en todo Estado moderno zonas al aire libre o cerradas vetadas por completo a la libertad de circulación por motivos de averiguación de delitos, de seguridad nacional (centrales nucleares, estado de excepción o sitio - siempre que se establezca expresamente en la autorización del Congreso de los Diputados - y limitación en caso de estado de alarma), de seguridad personal e integridad física (campos de tiro, instalaciones molestas, nocivas o insalubres, pistas de aterrizaje de los aeropuertos, etc.), de orden público (acotadas por la policía de seguridad o la de espectáculos), de salud pública (epizootias, epidemias, etc.) o por el ejercicio de otros derechos fundamentales incompatibles, ex art. 10.1 CE, como el derecho de huelga o de manifestación, que pueden limitar temporalmente la libertad de circulación (SSTC 26/1981, de 17 de julio y 59/1990, de 29 de marzo). Y, por supuesto, se trata de un derecho que puede quedar anulado cuando su titular ha sido sentenciado a una pena de prisión, o limitado si se le imponen administrativamente medidas cautelares de carácter disciplinario, o judicialmente medidas de alejamiento; o detención policial por ser acusado de un delito³²; o por medidas cautelares consistentes en embargo de coches, para evitar la fuga de un detenido³³.

Además, hay zonas donde la libre circulación puede estar controlada o condicionada adecuadamente por motivos ambientales. Se nos ocurre el acceso a parques naturales o a determinados bienes de dominio público, como algunos montes de utilidad pública o protectores.

Junto a la faceta de la libertad personal ya comentada, podemos ver que la libertad de circulación presenta una faceta económica importante en su consideración de libertad de circulación de bienes, mercancías y trabajadores. Con el Tratado de la Unión Europea y el Convenio de Schengen esto es particularmente evidente, y se predica no tanto dentro de cada Estado sino para todos los Estados europeos que pertenecen a él.

³² Los controles policiales no vulneran la libertad de circulación siempre que cumplan estas tres condiciones: que se dilaten solo por el tiempo necesario para la práctica de una diligencia de control o registro callejero; que exista una norma que ampare la actuación de la autoridad o sus agentes; y que se respeten los principios de proporcionalidad y exclusión de la arbitrariedad (STS, Sala de lo penal, de 20 de diciembre de 1993, RJ 1993\9580, ponente Cándido Conde-Pumpido Ferreiro, Fdto. Jco. 1º).

³³ STEDH en el Caso Raimondo contra Italia, de 22 febrero 1994.

Forma parte también del contenido esencial de la libertad de circulación el dato de que cualquier limitación que se quiera realizar a la misma debe hacerse en virtud de ley o en virtud de resolución judicial, sin que puedan restringirse de forma general o ilimitada, como exigen los arts. 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([STC 242/1994, de 20 de julio](#), Fdto. Jco. 5º)³⁴.

En principio, el derecho fundamental a la libertad de circulación no se vería vulnerado cuando las restricciones afectasen a un determinado medio de transporte, pues el afectado podría optar por otro. Pero aquí se parte de una premisa esencial: que esas restricciones son temporales, como en el caso de una huelga de autobuses, que permitiría al ciudadano ir al mismo sitio a pie, en coche, tranvía, bicicleta, taxi, etc.³⁵. Las restricciones permanentes son inconstitucionales.

Por último, no se afecta a la libertad de circulación cuando se le pide a una entidad una autorización administrativa para hacerlo, cuando así lo disponga una ley y sea necesario por tratarse de un bien de dominio público. Esos condicionantes administrativos no limitan ese derecho³⁶.

³⁴ Esta sentencia y las garantías enunciadas se refieren a los extranjeros no comunitarios que residan legalmente en España. Pero evidentemente, por analogía, deben serles también aplicables a los ciudadanos españoles que vean limitada de manera genérica su derecho fundamental a la libertad de circulación y a las restricciones de tráfico.

³⁵ Cfr. STSJC (Sede Las Palmas), de 21 diciembre de 2004, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, JUR 2005\4775, ponente Nicolás Martí Sánchez, Fdto. Jco. 4º: “Pues bien, este derecho no se vulnera, no se priva del mismo a los españoles que resida en un municipio por el hecho de que con motivo de una huelga general convocada para un determinado día se señalen unos concretos servicios mínimos de los transportes urbanos colectivos regulares de viajeros (los realizados por autobuses), con ello se halle reducido el número o la frecuencia de los recorridos efectuados por cada línea, aparte de que para desplazarse en el ámbito geográfico de un determinado municipio existen otros medios: a pie, en bicicleta, en taxi, en moto, en automóvil propio o de un conocido o pariente, entre otros. El indicado derecho se refiere a que no existan frenos al ejercicio de la libertad de circulación, a la libertad de movimiento, de desplazamiento, libertad que no resulta vacía de contenido por una reducción de frecuencia de los viajes efectuados por los autobuses urbanos.”

³⁶ Véase STS de 19 octubre 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), RJ1992\9379, ponente Gustavo Lescure Martín, Fdto. Jco. 6º.