

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES

1. Regulación de la UE

Con algún antecedente previo¹, no fue hasta mediados de los años 90 cuando la UE comienza a preocuparse seriamente por la contaminación ambiental de carácter atmosférico producida por el tráfico rodado. Antes, la política de control de la contaminación atmosférica de la UE se basaba en meras indicaciones de los Programas de acción ambiental, dentro de los que cabe destacar el segundo (1977), que designaba algunos contaminantes producidos principalmente por la industria y el tráfico (dióxido de sulfuro, plomo y dióxido de nitrógeno). Lo mismo hizo el cuarto Programa (1987-1992)².

Los primeros pasos concretos los dio la Directiva [96/62/CE](#) del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre [Evaluación y Gestión de la Calidad del Aire ambiente, que](#) permitía a los municipios adoptar medidas de restricción del tráfico para evitar llegar a los valores límite de emisión de los gases producidos por el tráfico, niveles que fueron establecidos por la Directiva [1999/30/CE](#) del Consejo, de 22 de abril, relativa a los Valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente. Los valores límite son una concreción posible del principio de sostenibilidad ambiental, una vez ponderada la necesidad de proteger el medio ambiente atmosférico urbano con otros bienes igualmente de interés público como los ligados al desarrollo económico³.

¹ Sin embargo, el primer documento donde la UE apunta a la necesidad de restringir el tráfico rodado por motivos ambientales fue la Comunicación sobre Cohesión y Transporte (COM, 1998) 806 final, donde incluía como medidas necesarias la regulación del acceso al vehículo privado para evitar congestiones, muy normales, decía, en la Europa central y en los destinos turísticos, y en los centros urbanos. Con ello, indicaba, se reducirían los niveles de CO₂ y el tiempo perdido por los *commuters*.

² La Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor fue modificada cinco veces hasta 1988, incluyendo en su ámbito el CO₂, óxidos de nitrógeno y otros tres contaminantes más. Cfr. BENNET, G., *Air pollution control in the European Community. Implementation of the EC Directives in the twelve member States*, Graham and Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991, págs. 161-162.

³ En definitiva, la cuestión no sólo es que sea necesario armonizar a través de estándares dos grupos de intereses y derechos contrapuestos, sino, sobre todo, determinar qué nivel de protección es en todo caso

La Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la Calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, asumió como medidas de acción contra la contaminación atmosférica una doble vara de medir⁴.

En primer lugar, la posibilidad de que los Estados miembros aprobaran planes de mejora de la calidad del aire (art. 23), para aquellas zonas o ciudades donde los niveles de contaminantes en el aire ambiente superasen los valores-límite o valores objetivos, y en los que se podrían incluir medidas destinadas a limitar las emisiones procedentes del transporte mediante la planificación y la gestión del tráfico, incluida la tarificación de la congestión, la adopción de tarifas de aparcamiento diferenciadas y otros incentivos económicos o el establecimiento de “zonas de bajas emisiones” (Anexo XV, B, 3, d). Esos planes de calidad del aire podrán incluir medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24, esto es, medidas de restricción del tráfico. En pura lógica, por aplicación del principio de proporcionalidad, que las medidas de control y de suspensión del tráfico que estos planes pueden adoptar serán de menor gravedad que las que se podrían prever en los planes de acción a corto plazo del art. 24. En caso de que fuesen medidas muy restrictivas, parece obvio que las mismas podrían ser recurridas por vulneración de dicho principio, que deja a los planes de acción a corto plazo las medidas de restricción más importantes⁵.

En segundo lugar, la Directiva, consciente como era del empeoramiento constante y permanente de la atmósfera en muchas grandes urbes europeas, permitió a los Estados (cada uno de ellos, evidentemente, encargando su aprobación y ámbito espacial a la

exigible, o bien qué riesgos ambientales son los que se está dispuesto a asumir o tolerar en aras del desarrollo económico. Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *El control de contaminación: Técnicas jurídicas de protección medioambiental*, Madrid: Cementos Especiales de las Islas, Montecorvo, 2004, págs. 512-514.

⁴ Derogó la Directiva [96/62/CE](#) del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre [Evaluación y Gestión de la Calidad del Aire ambiente, que](#) sentaba las bases de una estrategia común destinada a definir y fijar objetivos en cuanto a la calidad del aire ambiente y la Directiva [1999/30/CE](#) del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los Valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente. Y las Directivas 2000/69/CE y 2002/3/CE.

⁵ Y es que la mayoría de los planes de mejora de la calidad del aire incluyen medidas muy genéricas de restricción del tráfico urbano. Un botón: los Planes de mejora de la calidad del aire andaluces (BOJA de 10 de marzo de 2014) incluyen todos ellos medidas de restricción de acceso al centro de la ciudad, o de limitación del tiempo de estancia en el mismo, a los vehículos más contaminantes (medidas 7.4.2.1 y 8.2.3.1.2). Véase Decreto 231/2013, de 3 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (el de Sevilla y su aglomeración urbana, el de Almería, Cuevas de Almanzora, El Ejido, Bahía de Cádiz, Jerez de la Frontera, Jaén y Torredonjimeno, Zona Industrial de Carboneras, Zona Industrial Bahía de Algeciras, Zona Industrial de Huelva, Aglomeración de Córdoba, Aglomeración de Granada y Área Metropolitana y de la Aglomeración de Málaga y Costa del Sol.).

Administración que considerase oportuna) la elaboración de planes más radicales e incisivos, en los que se pudieran prever las medidas que se debieran adoptar a corto plazo, de manera urgente, tanto para evitar que las concentraciones de determinados gases superaran los umbrales de alerta (más altos y peligrosos que los valores límite u objetivos propios de los planes de mejora de la calidad del aire) o para que se redujeran rápidamente en caso de que se superasen durante un período de tiempo superior al deseado. Su regulación se encuentra en el art. 24 y se denominan “planes de acción a corto plazo” (*short term action plans*).

Es muy significativo que cuando el art. 24.2 de esta Directiva habla de las medidas que podrían adoptar los Estados miembros para reducir o solucionar los episodios de contaminación atmosférica graves cita las medidas de control del tráfico, “en determinados casos”; y en referencia a la suspensión del mismo dice expresamente que solo se tomarán “si es necesario”⁶. Como se echa de ver, son medidas graves que solo se pueden adoptar con cautelas, es decir, solo cuando las demás medidas hubieran sido insuficientes y de manera proporcionada.

“Los planes de acción a corto plazo indicados en el apartado 1 podrán, en determinados casos, establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, suspender actividades que contribuyan a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos. Esos planes de acción podrán incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica. En el marco de esos planes, también podrán preverse acciones específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños”

Como se ve, esta Directiva (como sus antecesoras) deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros y a sus Administraciones internas para establecer todo tipo de medidas para controlar y suspender cualquier actividad emisora de los gases contaminantes detallados en su anexo, pero en el bien entendido de que se deben aplicar en una escala que vaya de las menos a las más gravosas, de forma que las restricciones de tráfico solo podrán aprobarse cuando las demás se revelaran como insuficientes. Es lógico, tratándose de una Directiva, que sean los Estados los

⁶ “Los planes de acción a corto plazo indicados en el apartado 1 podrán, en determinados casos, establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, suspender actividades que contribuyan a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos.”

encargados de regular en sus leyes las acciones administrativas encaminadas a paliar o rebajar los niveles de inmisión. Pero, repetimos, esa invitación parece llevar implícito el mandato para que los Estados elaboren una lista de medidas que vayan de las menos onerosas a las más limitativas de derechos, para poder ir adoptándolas en escala, hasta poder llegar a las últimas, que podrían ser las de restricción del tráfico y suspensión de otras actividades contaminantes⁷. Sin embargo, la LCAPA no parece haber hecho caso de esa invitación ni tenido en cuenta ese elemento reglado para la concreción de esas medidas posibles, sino que las deja al albur y discrecionalidad de la Administración competente (apdos. 2, b y 4 del art. 16).

La UE se está tomando cada vez más en serio la contaminación del aire ambiente, el que respiran los ciudadanos en sus entornos vitales, sobre todo en las ciudades. La Directiva 2016/2284, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE, en su Considerando 24 anima a los Estados miembros a aplicar medidas “para reducir las emisiones”, y a “considerar la posibilidad de apoyar el desplazamiento de las inversiones hacia tecnologías limpias y eficientes”. Esta Directiva ha establecido los compromisos nacionales de reducción de dióxidos de azufre, dióxidos de nitrógeno y de compuestos volátiles, contaminantes producidos en gran parte por el tráfico rodado⁸.

Esta Directiva ha sido recientemente transpuesta en España por medio del Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre Medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos.

⁷ Cfr. ARZOZ SANTISTEBAN, X., “El derecho comunitario europeo sobre la calidad del aire”, en LOPERENA ROTA, D. (coord.), La calidad del aire y la protección de la atmósfera, Thomson Reuters Aranzadi, 2010, pág. 74 y ss.

⁸ España, por ejemplo, se ha comprometido a una reducción, entre 2020 y 2029, del 67%, del 41% y del 22%, respectivamente, en relación con sus niveles de emisión en 2005; y, a partir de 2030, de una reducción del 88%, 62% y 39%, respectivamente, medidos también respecto a sus emisiones en 2005. Y, respecto del amoníaco y de las partículas finas, igualmente derivadas, entre otros, del tráfico rodado, de una reducción del 3% y del 27%, respectivamente, entre 2020-2029; y del 16% y del 50% a partir de 2030, respectivamente, en relación a sus emisiones de 2005 (Anexo II). Para ello, la Directiva prevé que cada Estado miembro apruebe su propio programa nacional de control de la contaminación atmosférica, que distribuirá las responsabilidades a afrontar por cada una de las Administraciones internas y en el que se describirán las medidas y políticas a afrontar (Anexo III).

La contaminación atmosférica en los entornos urbanos afecta a toda Europa. Así, la Comisión Europea (CE) emitió un Dictamen de procedimientos por incumplimiento, el pasado 15 de febrero de 2017⁹, en el que advertía a Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido por incumplir reiteradamente los límites de contaminación atmosférica correspondiente al dióxido de nitrógeno (NO₂), impuestos por la Directiva 2008/50/CE. Y ha señalado la infracción de los niveles correspondientes al NO₂ en las siguientes zonas urbanas:

- Alemania (en 28 zonas de calidad del aire, en particular Berlín, Múnich, Hamburgo y Colonia);
- Francia (en 19 zonas de calidad del aire, entre las que se cuentan París, Marsella y Lyon);
- Reino Unido (en 16 zonas de calidad del aire, incluidas Londres, Birmingham, Leeds, y Glasgow);
- Italia (en 12 zonas de calidad del aire, en particular Roma, Milán y Turín);
- España (en 3 zonas: Madrid, que ya ha adoptado un protocolo marco de actuación; otra, Barcelona y la tercera en el área del Llobregat¹⁰).

Y, tras las tratativas pertinentes, en mayo de 2018 la UE decidió llevar ante el TJUE a seis Estados, por no cumplir la normativa comunitaria de contaminación atmosférica: Alemania, Francia, Italia, Rumanía, Hungría y Reino Unido. España se libró por los pelos por los “ambiciosos” planes presentados, sobre todo, por Madrid y Barcelona. Como vemos, es la UE la promotora última de las medidas radicales para bajar la contaminación, sobre todo, por NO_x. Pero la UE deja libertad a los países para rebajar sus niveles de gases contaminantes. Madrid y Barcelona consideraron de forma muy discutible que el problema era casi exclusivamente el tráfico y de ahí las restricciones tan fuertes que padecemos hoy en ambas ciudades. Además, Bruselas dio un nuevo toque de atención a Alemania, Italia, Luxemburgo y Reino Unido "por haber ignorado las normas de homologación" en la fabricación de sus vehículos, tras los sonados

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_es.htm

¹⁰ Cfr. ALMENAR-MUÑOZ, M., “Contaminación atmosférica urbana y cambio climático”, en ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Tirant lo Blanch, 2018, Valencia, punto 3.

escándalos de manipulación informática de la gestión de gases de los motores del grupo VW¹¹.

Aparte de las restricciones puntuales del tráfico por episodios de contaminación, desde hace una década han proliferado por toda la UE las llamadas “green zones”, zonas de exclusión de los vehículos más contaminantes, o, sencillamente, zonas de exclusión de vehículos o de acceso previo pago¹². Las *Green Zones* y las *Low Emissions Zones* (LEZs) son especies de lo que la Unión Europea llama como *Urban Vehicle Access Regulations* (UVARs), es decir, Esquemas de restricción de acceso urbano, dirigidas a mejorar la calidad del aire, la accesibilidad urbana y reducir la congestión, y / o fomentar el desarrollo de modos de transporte alternativos y el uso de vehículos más limpios y con mayor eficiencia energética¹³.

En la década de los 2000 algunas ciudades europeas habían ya establecido estas zonas permanentes con restricciones de tráfico por razones ambientales. Y lo hacían de forma incorrecta, pues no se tenía en cuenta al visitante externo, que no sabía acceder al bono, etiqueta o ticket de pago que le permitía tener entrada al centro de esa ciudad, por lo que acababa invariablemente sancionado. La afectación a la libertad de circulación era ya un problema en esos años, y de ello se lamentaba la propia Comisión Europea, cuando decía en 2007, en el Libro Verde: “se corre el riesgo de crear un mosaico de zonas urbanas con nuevas «fronteras» a través de Europa”, pues se han creado “obstáculos desproporcionados a la movilidad de los ciudadanos y las mercancías”¹⁴. De hecho, la entonces CEE abogaba por la creación “de un registro europeo de todos los vehículos” y la aplicación transfronteriza de un mismo modelo en todas las ciudades, cosa que, a fecha de hoy, aún no se ha hecho. Y en 2017, la propia Comisión Europea advertía de la necesidad de que cada Estado que quisiese establecer zonas de acceso restringido en las

¹¹ https://elpais.com/tag/caso_volkswagen/a

¹² Cfr. OBRECHT, M. Y KNEZ, M. “Development and review of “Green zones” in the EU”, Conference Paper, 19–21 June 2014 Celje, Slovenia, pág. 5. Esta expresión incluye environmental zones, city tolls, congestion charging, etc.

¹³ Cfr. GAGGI, S. y otros, *The Role of Information and Communication in Urban Vehicle Access Regulations (UVARs) schemes across Europe. Technical Report*, EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Mobility and Transport, Bruselas, 2017.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, Libro verde: “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”, Bruselas, 25.9.2007 COM (2007) 551 final, pág. 11.

ciudades se preocupara para que las mismas no supusieran merma del derecho a la libertad de circulación¹⁵.

En esa línea, en 2009, CAROLINE OFOEGBU, en la Semana de la Energía Sostenible de la Unión Europea de ese año llegaba a tres recomendaciones en materia de restricciones de tráfico como mecanismo para paliar la polución atmosférica en las ciudades:

- *“Wherever possible, measures which do not restrict mobility should be preferred to reach given objectives (e.g. emission limits)”*. Es decir, siempre que sea posible, las medidas que no restrinjan la movilidad se preferirán para alcanzar los objetivos establecidos (por ejemplo, los límites de emisión).
- *“Restrictions should be tested on effectiveness beforehand and while they are in place”*. Esto es, antes de restringir el tráfico, se debería testar la efectividad de esas medidas y también mientras estén funcionando.
- *“When restrictions are necessary, they should be as limited as possible”*. Es decir, si las restricciones fueran necesarias, deberían ser lo más limitadas posibles¹⁶.

Como veremos más adelante, algunas de las medidas de restricción del tráfico que se están adoptando en algunas ciudades y Comunidades Autónomas en España pugnan abiertamente con estas recomendaciones.

2. El marco normativo estatal

A. Los planes de calidad del aire y los planes de acción a corto plazo. El Plan Nacional Aire II y sus medidas

¹⁵ Cfr. GARGANI, F., DI STEFANO, A., GASPARI, E., “National legal frameworks for Urban Vehicle Access Regulations (UVARs) schemes. Technical Report”, COMISIÓN EUROPEA, ABRIL 2017, pág. 19: “When implementing a UVAR scheme, it is the responsibility of national governments to check that the national UVAR/LEZ framework does not infringe on the freedom of movement principle”. Y en URBAN AGENDA FOR EU. PARTNERSHIP FOR URBAN MOBILITY. FINAL ACTION PLAN, DGUM, noviembre de 2018, pág. 23.

¹⁶ Cfr. OFOEGBU, C., “Green Zones: Promises and Challenges”, en European Union Sustainable Energy Week, Conference on Urban Mobility, 11 de febrero de 2009. Consultable en: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/events/doc/2009_02_11_presentation_of_ogbu.pdf

El antecedente remoto de las medidas de restricción de acceso del tráfico rodado al centro de las ciudades es el art. 6.2, e) de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente atmosférico. Allí se le otorgaba la potestad al Gobernador civil, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y oídos los ayuntamientos afectados, de imponer la “adopción de las medidas necesarias dentro del perímetro afectado para disminuir los efectos contaminantes producidos por el tráfico urbano e interurbano”. Y en su art. 7.2, b) el Gobernador Civil podía, declarada la situación de emergencia, “limitar o prohibir la circulación de toda clase de vehículos (de motor), con las excepciones necesarias para garantizar la atención de los servicios sanitarios, de incendios, de seguridad y de orden público y de defensa nacional”. Consideramos, con CANO CAMPOS, que para que estas excepciones sean realmente efectivas deben ser amplias, pues, como ha reseñado trayendo a colación una Sentencia del Consejo de Estado italiano al respecto, lo importante es dejar pasar a quien se lo merezca por tener una responsabilidad de interés público, no sobre la base de la distinción público-privado¹⁷. La misma opinión tiene al respecto SOFÍA SIMOU, tomando como referente lo que ocurre en Alemania con las *Umweltzonen*¹⁸.

¹⁷ Cfr. CANO CAMPOS, T., *Los Ayuntamientos y el tráfico*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 102 y 103, citando la Sentencia del Consiglio di Stato de 6 de febrero de 1993, que se mostraba a favor de dejar pasar a determinados vehículos privados que, pese a no ser públicos, prestan servicios singulares y útiles como los taxis; o los vehículos para minusválidos; o vehículos de personas en riesgo de ser objeto de atentados o por determinados profesionales (albañiles, fontaneros, electricistas... que no pueden desarrollar su actividad sino utilizando su propio vehículo... A mi juicio, las excepciones justas acaban siendo tantas que suponen una impugnación a la totalidad, con toda razón, de las restricciones del tráfico en las ciudades. El Consejo de Estado, de hecho, avala como legítima la discrecionalidad del Ayuntamiento en estos casos, pues mientras unos pueden establecer como correctas restricciones más severas, otros pueden proteger las actividades económicas propias del centro de la ciudad permitiendo el acceso del tráfico a la misma. Se habla poco de esto en el debate de las restricciones y peatonalizaciones, pero es una realidad palpable: nótese que las actividades económicas y empresariales propias y oriundas de un municipio suelen desaparecer cuando se peatonalizan muchas calles o se impide el acceso al coche privado en zonas muy amplias, pues allí comienzan a surgir empresas multinacionales estandarizadas o franquicias propias del mundo global en que vivimos, para atender al turismo, lo que supone una expulsión de la población nativa y, a la vez, un auge de los pisos de alquiler para turistas. Es un fenómeno llamado “gentificación”, que está ligado a la peatonalización y al cierre al tráfico de los coches particulares (salvo el que va a los hoteles o pisos de alquiler) y está muy estudiado en la bibliografía estadounidense por sociólogos, arquitectos y urbanistas.

¹⁸ En la práctica las posibilidades de excepción en los planes de calidad del aire se han interpretado de forma bastante flexible, pues el art.40.3 de la Ley de protección contra los efectos ambientales nocivos causados por la contaminación del aire, el ruido, la vibración y procesos similares (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*) permite, de manera muy amplia, que “El Reglamento también puede estipular que ciertos viajes o personas pueden estar exentos o exentos si el bienestar de la comunidad o los intereses urgentes y primordiales de la persona así lo exigen”.-- La razón estriba, como venimos reiterando en esta investigación y estima igualmente la Profa. SIMOU, en que, en casos concretos de restricciones de tráfico intensas, las circunstancias particulares hacen que varios de los derechos fundamentales y libertades se ven fuertemente afectados por estas medidas de policía. Cfr. SIMOU, S., “Cambio climático,

Como vemos, estas medidas ya estaban en la mente del Legislador en una época en la que el tráfico rodado comenzaba a ser visto como agresivo y contaminante en el hasta entonces tranquilo hábitat urbano. Si bien es cierto que el art. 6.2 de la Ley 38/1972 preveía otras medidas posibles alternativas a los cortes de tráfico, en una correcta interpretación del principio de proporcionalidad¹⁹. Las medidas competían a la autoridad estatal desconcentrada en las provincias, el equivalente actual de los Subdelegados del Gobierno en la provincia, en ausencia de CC.AA.

Los planes de movilidad urbana sostenible del art. 101 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), cuando sean aprobados a nivel autonómico y tengan ámbito autonómico o supramunicipal son una plasmación de los planes y programas para la protección de la atmósfera previstos en el art. 16.2 de la LCAPA, tanto en su apartado a), esto es, planes de mejora de la calidad del aire, como en el b) es decir, planes y programas de acción a corto plazo en los que se determinen medidas inmediatas para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta.

En estos planes se identificará la Administración que en cada caso sea responsable para la ejecución de las medidas, que serán las autoridades municipales cuando afecten a un ámbito espacial interior al término del municipio. Además, se dice expresamente que en estos planes se podrán prever medidas de control o suspensión de aquellas actividades que sean significativas en la situación de riesgo, incluido el tráfico. Todos estos planes deben incorporar las evidencias científicas que los justifiquen (epidemiológicas) y la perspectiva de protección de la salud pública en las decisiones que afecten a la calidad del aire (art. 16.7 LCAPA). Por tanto, de incumplirse esos estudios y evidencias, haría que el plan cayese en causa de nulidad por infracción de este artículo (art. 47.2 Ley

sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales”, en ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, punto 4.1.2.

¹⁹ Como la obligación de que en instalaciones fijas de determinadas actividades, empresas, sectores económicos o áreas se utilizasen combustibles o fuentes de energía de menor poder contaminante; la obligación de que esas mismas instalaciones usen combustibles especiales hasta un máximo de 6 días; la prohibición de instalar nuevos incineradores de residuos sólidos urbanos; la obligación de que los generadores de calor que se instalen durante la vigencia del régimen especial utilicen fuentes de energía no contaminantes o combustibles especiales y la aplicación con carácter general de normas más eficaces para la disminución o depuración previa de las emisiones y, en su caso, la más adecuada dispersión a la salida de los focos emisores. Cfr. SUAY RINCÓN, J. y JIMÉNEZ JAÉN, A., “La actuación municipal en la protección de la atmósfera”, en *Medioambiente urbano, Estudios de Derecho judicial*, n.º. 82, CGPJ., Madrid, 2006, pág. 212.

39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Respecto a los planes de mejora de la calidad del aire, en España se han aprobado a nivel estatal, autonómico y local²⁰.

Los que más nos interesan son los recogidos en el apartado b) del art. 16.2 LCAPA, en la medida en que pueden suponer la adopción de medidas de restricción del tráfico y, por tanto, de la libertad de circulación²¹. Por medio de esta actuación, se pretende introducir el concepto de "episodio de contaminación", como herramienta con la que poder poner en marcha medidas preventivas²² o correctivas ante situaciones de gran concentración de contaminantes en zonas metropolitanas y su periferia, que no lleguen a superar los umbrales de alerta.

Ejemplo de ambos tipos de planes, de aprobación autonómica, son los recogidos en los arts. 21 y 25 del Decreto 239/2011, de 12 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que regula la Calidad del medio ambiente atmosférico y crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía:

a) Planes de mejora de la calidad del aire: cuyo objetivo es establecer medidas específicas para reducir las emisiones de determinadas sustancias contaminantes para así poder alcanzar los valores límite o los valores objetivos de calidad del aire, en los plazos fijados, en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados superen con regularidad dichos valores límite u objetivos.

²⁰<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/calidad-del-aire/planes-mejora/>

²¹ Estas medidas ya estaban apuntadas en el art. 6 de la Ley 38/1972, de Protección del ambiente atmosférico, prevé medidas como las anteriormente recogidas en el art. 7.3 de la Directiva 96/62, incluidas las relativas a la limitación o prohibición del tráfico de vehículos a motor [art. 6.2.e)].

²² Al tratarse estos focos del origen e inicio de lo que será la contaminación atmosférica posterior, el tratamiento jurídico de ésta debe partir de la instauración de instrumentos preventivos allí donde exista una fuente de contaminación atmosférica, para evitar que los agentes contaminantes sean finalmente emitidos a la atmósfera. Lo que no es obstáculo para que, asimismo, se establezcan instrumentos dirigidos a la eliminación de los agentes contaminantes una vez ya presentes en la atmósfera, esto es, sobre la inmisión de contaminantes existentes en la atmósfera. BENSUSAN MARTÍN, M. P., "Regulación jurídico-administrativa de la contaminación atmosférica", Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, 2014, pág. 140.

b) Planes de acción a corto plazo: cuyo objetivo es determinar las medidas inmediatas y a corto plazo, para las zonas y supuestos en que, a juicio del órgano ambiental competente, en función del origen de las principales emisiones contaminantes, exista riesgo de superación de los valores límite de calidad del aire y los umbrales de alerta²³.

La razón de ser de estos planes municipales es, fundamentalmente, el control de tráfico, con el objeto de alcanzar los objetivos que recogen tanto la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, como la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA), en materia de calidad del aire. Y podrán, sobre todo los de acción a corto plazo, adoptar medidas que afecten a la movilidad, tales como restricción total o parcial del tráfico²⁴, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, alternativamente por matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras, en correcta aplicación del principio de proporcionalidad. Puede verse aquí la correlación entre la redacción de este artículo en el Decreto andaluz y la LCAPA, pero con una mayor y mejor concreción en el caso andaluz. Estos planes serán vinculantes para el planeamiento de ordenación del territorio y urbanísticos andaluces (art. 26), lo que es propio de la visión integrativa de la protección contra la contaminación atmosférica en las demás políticas sectoriales, como exige el art. 4.3 de la LCAPA²⁵, y, más concretamente, su art. 16.6.

También podrán ser considerados planes del art. 16.4 LCAPA los planes de movilidad urbana sostenible aprobados por las entidades locales con el objeto de alcanzar los objetivos de esta ley, que “podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas,

²³ Las medidas previstas en los planes de acción a corto plazo correspondientes (entre ellas, las restricciones de tráfico) se desencadenan con anterioridad incluso a la superación efectiva de los niveles de referencia. Cfr. ARZOZ SATISTEBAN, X., “El Derecho comunitario europeo sobre la calidad del aire”, en LOREPENA ROTA, D., La calidad del aire y la protección de la atmósfera, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2010, pág. 70.

²⁴ Una restricción parcial es aquella que afecta a la vía completa en su tramo longitudinal (solo un tramo de la misma) o a todos los carriles de la misma. Así, cuando se corta un carril y se deja otro no cabe hablar de una limitación ilegítima de la libertad de circulación. Véase Sentencia nº 00051 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de 11 de enero de 2011 (<https://vlex.co.cr/vid/-499487694>), donde se cortó un carril para hacer una actividad navideña infantil.

²⁵ “En la aplicación y desarrollo de esta Ley se promoverá la integración de las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en las distintas políticas sectoriales como una variable clave para conseguir un desarrollo sostenible.”

a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras”²⁶. Cuando la LCAPA habla de “restricción total del tráfico” no parece querer referirse a las prohibiciones o restricciones absolutas ni permanentes de todo el tráfico privado en toda una ciudad sino, a lo sumo, a determinadas zonas muy concretas y de forma temporal, pues de lo contrario supondría consagrar una afectación inconstitucional del derecho fundamental a la libertad de circulación. La necesidad de que las restricciones al tráfico municipal por razones ambientales sean temporales y no permanentes ha sido también confirmada en Italia por la Corte Constitucional, en su Sentencia 246/1996²⁷.

Los municipios con población superior a 100.000 habitantes (62 municipios en España) y las aglomeraciones urbanas adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica (art. 16.4 LCAPA). Parece obvio que la ordenación de los aparcamientos, los nuevos desarrollos urbanísticos, la ejecución de dotaciones y de obras públicas (parques como sumideros de CO₂, aparcamientos rotatorios, intercambiadores, estaciones de bicicletas y demás vehículos de micromovilidad, carriles bici, etc.) deben ser tenidos en cuenta en dicha planificación. Las posibles restricciones al tráfico privado previstas en los planes de mejora de la

²⁶ Esas medidas deberán ser aprobadas por el Alcalde pues han sido atribuidas por leyes estatales y autonómicas a los municipios sin concretar el órgano, como indica el art. 21.1, s) LRBRL. Y parece lógico que previamente se deba contar con un informe de la policía local y de los servicios jurídicos. Cfr. GARCÍA VALDERREY, M. Á., “Procedimiento de restricción de tráfico por motivos medioambientales”, en Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, N^o. 4, 2017, págs. 467-472. Dos informes deben garantizar el respeto del principio de proporcionalidad: el informe de la policía, para valorar si el cierre o las medidas de restricción del tráfico no son excesivas de modo que puedan provocar atascos y trastornos insoportables para el tráfico de la ciudad, y si pudieran ser paliadas por otras medidas de control del tráfico. Y el informe de los servicios jurídicos, para fundamentar jurídicamente la restricción de la libertad de circulación y el grado en que se produce. No bastará aquí con citar los arts. 16 LCAPA, ó 7 y 18 LT, sino que se deberá hacer un estudio de cómo esas restricciones afectan a la movilidad de la ciudadanía y de la viabilidad de su sacrificio en aras de unos intereses públicos ambientales que deben estar basados en datos científicos ciertos y no basados en meras proyecciones o hipótesis de escenarios previsibles.

²⁷ La interpretación jurisprudencial contencioso-administrativa posterior de esa sentencia y de ese principio de la necesidad de temporalidad de las medidas restrictivas del tráfico, sin embargo, muy discutible a mi juicio y al de gran parte de la doctrina, es que se dará esa temporalidad siempre que el Ayuntamiento alegue que se deben realizar restricciones de tráfico o cobrar tarifas de uso de determinadas calles pro futuro, sin necesidad de establecer un plazo temporal de las mismas, pues se entiende que si el Ayuntamiento las mantiene es porque son necesarias para bajar las emisiones. Dicho de otra forma, para la Corte Constitucional italiana, el requisito de la temporalidad de las medidas limitativas del tráfico se cumple si esas limitaciones se entienden “instrumentales” para la consecución de un bien público (ambiental, aquí, o de seguridad del tráfico rodado si fuera muy intenso, verbigracia), por el tiempo necesario. En el bien entendido que cuando esa contaminación se redujera o la carga de tráfico bajara, el Ayuntamiento debería eliminar esas limitaciones. Cfr. FRASCHINA, M., Il “diritto alla mobilità” e tutela dell’ambiente, en Rivista Giuridica della Circolazione e dei trasporti, 2009, pág. 16.

calidad del aire y de acción a corto plazo pueden motivar también la peatonalización de calles céntricas, la reducción de carriles para el tráfico rodado o el ensanche de las aceras. Nótese que hay un *décalage* o descoordinación entre el art. 26.2, d LRBRL (que les atribuye a los municipios con población superior a 50.000 habitantes la obligación de prestar el servicio de protección del medio ambiente urbano) y los arts. 101.2 LES y 16.4 LCAPA, que establecen en 100.000 los habitantes que un municipio debe tener para adoptar esos planes de movilidad y para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire. A mi juicio, debería haberse corregido en la última gran reforma llevada a cabo por en la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Aunque también es verdad que todos los municipios tienen competencia para evitar la contaminación atmosférica para la protección de la salud²⁸.

El art. 25.2, g) de la LRBRL, tras la reforma operada por la LRSAL, sí le atribuye al municipio la competencia propia en materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.

Las CC.AA. y los municipios, como indica el art. 3.3 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, del Ministerio de la Presidencia, de Mejora de la Calidad del Aire (en adelante, RDMCA), adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las concentraciones de los contaminantes regulados no superen los objetivos de calidad del aire y para la reducción de dichas concentraciones, así como las medidas de urgencia para que las concentraciones de los contaminantes regulados vuelvan a situarse por debajo de los umbrales de alerta y comunicarán la información correspondiente al público en caso de superación de éstos²⁹. Para ello, aprobarán los planes de mejora de calidad del aire definidos en el artículo 24.1 y 24.6 y los planes de acción a corto plazo señalados en el artículo 25. Respecto de estos últimos, que son los que más nos interesan, como hemos indicado, a los efectos de esta investigación, el RDMCA añade

²⁸ Cualquier municipio tiene competencia en la materia por la vía de la protección de la salud pública: la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad otorga en su art. 42.3, a) competencia a las Corporaciones municipales para el control sanitario del medio ambiente, en los supuestos de: «a) Contaminación atmosférica...».

²⁹ Pero estos sistemas de información, basados en medios no oficiales sino informales (como anuncios en la web del Ayuntamiento, anuncios en medios de telecomunicación o SMSs) no son del todo fiables pues hay bolsas de población que no accederá a la información en tiempo y forma. Así, véase, v. gr., el documento “Episodios de contaminación atmosférica. Procedimientos de Información y Alerta a la Población del municipio de Madrid”.

cuatro elementos interesantes a la regulación ya vista en la LCAPA, que proceden de la literalidad del art. 24 de la Directiva 2008/50, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa:

- se dice expresamente que las medidas a adoptar acorto plazo deben ser “eficaces” para controlar y, si es necesario, reducir o suspender actividades que contribuyan de forma significativa a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos. Es decir, los resultados en reducción de contaminación de esas medidas deben de estar científicamente testados en sus resultados y no ser puramente especulativas e hipotéticas. Y deben haber demostrado, en casos previos, que determinadas restricciones contribuyen realmente a reducir las emisiones, y en qué grado (principio de previsibilidad, establecido en la jurisprudencia del TEDH, como veremos luego).
- Esos planes de acción podrán incluir no solo las consabidas medidas relativas al tráfico de vehículos de motor sino también a aeronaves en ciclo de aterrizaje y despegue, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica.
- En el marco de esos planes, también podrán preverse acciones específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.
- La exigencia de que previamente a la ejecución de esos planes se pongan a disposición de la ciudadanía y de las organizaciones interesadas los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por las Administraciones sobre la viabilidad y el contenido de los planes de acción específicos a corto plazo y la información sobre la ejecución de los mismos. Es imprescindible también que los ciudadanos puedan tener, con la antelación suficiente, información clara y precisa de qué supondrá la aplicación de estos planes y de las medidas de restricción del tráfico en ellos contenida, para saber a qué atenerse a la hora de coger su coche. En ese sentido, los ciudadanos deben ser previamente informados de cuándo se superan los niveles de

contaminación legales, para saber cuándo se van a aplicar las medidas restrictivas previstas³⁰.

El RDMCA establece los denominados “umbrales de alerta” para determinadas sustancias contaminantes (nitrógeno, dióxido de azufre y ozono), definiendo “umbral de alerta” (art. 2, 13) como aquél a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana que afecta al conjunto de la población y requiere la adopción de medidas inmediatas por parte de las Administraciones competentes. Y se define como “umbral de información” aquel nivel de un contaminante a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana de los grupos de población especialmente vulnerables, de forma que las Administraciones competentes habrán de suministrar una información inmediata y apropiada. Los umbrales de alerta se considerarán superados cuando durante tres horas consecutivas se exceda dicho valor cada hora (para el SO₂ (500 µg/m³), O₃ (240 µg/m³) y para el NO₂ (400 µg/m³), en lugares representativos de la calidad del aire en un área de, como mínimo, 100 km² o en una zona o aglomeración entera (una parte de la ciudad concreta, casi siempre el centro de la ciudad, aunque es muy difícil saber si el problema deriva del tráfico o de la contaminación atmosférica de origen industrial).

Como ha reconocido el Gobierno de España (Plan Aire I, 2013-2016³¹), la experiencia en la aplicación de los valores recogidos en el RDMCA muestra que en áreas metropolitanas sin influencia industrial muy raramente se superan los umbrales de alerta para el NO₂ y aún menos para SO₂, lo que demuestra que el culpable no es exclusivamente el tráfico. No obstante, se trata de no llegar a episodios de alerta sino de no superar los valores-objetivo o límite, que se deben evitar sobrepasar en los periodos determinados, y que son, en general, muy inferiores a los mencionados umbrales de información o alerta. Porque, dadas las características geográficas y físicas de nuestro

³⁰ El art. 28.2 del RDMCA exige que las Administraciones públicas, normalmente las locales, pongan periódicamente a disposición del público y de las organizaciones interesadas la información relativa a la calidad del aire ambiente: niveles de concentración en el aire de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno, monóxido de carbono, ozono, arsénico, cadmio, mercurio, níquel, benzopirenos y los otros hidrocarburos aromáticos policíclicos. La información sobre las concentraciones más peligrosas derivadas del tráfico (que suelen ser las que determinan, cuando se superan de manera grave y permanente, la entrada en vigor de las medidas de restricción del tráfico) como el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, partículas, al menos PM₁₀, ozono y monóxido de carbono en el aire ambiente deberán actualizarse, como mínimo, cada día, y siempre que sea factible, cada hora.

³¹ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de abril de 2013.

país, se suelen dar situaciones meteorológicas que provocan una gran concentración de contaminantes en áreas metropolitanas, que, no llegando a superar los niveles de alerta, sí superan notablemente los valores-límite u objetivo y contribuyen notablemente al incumplimiento normativo en cuanto a medias anuales o número de superaciones diarias u horarias³².

El problema en España es que ni la LCAPA ni el RMCA identifican niveles por los cuales se ha de actuar en episodios de contaminación, pues recordemos que el art. 20 RMCA permite adoptar las medidas de restricción del tráfico del art. 25.2 no solo cuando se superen los umbrales de alerta sino también cuando “se prevea que se va a superar el umbral de alerta de dicho anexo I”, concepto altamente indeterminado que el reglamento debería haber acotado, tanto en sus aspectos fácticos (porque finalmente un excesivo celo supondría adoptarlas demasiado pronto o cuando no existiera una certeza científica final de que se fuesen a sobrepasar sino tan solo una mera hipótesis o, lo que sería más grave, una opinión discrecional o subjetiva³³ y, por tanto, arbitraria) como jurídicos (no hay previsión legal ni en la Directiva de a partir de qué concreto valor deberían las Administraciones comenzar a tomar esas medidas). Y por eso la mayor parte de las ciudades europeas que llevan a cabo acciones de restricción del tráfico han seleccionado niveles inferiores a los valores límite horarios normativos o equivalentes para así empezar actuar previamente a la superación de dichos valores.

³² Así, por ejemplo, el RMCA establece el valor límite horario en 200 μm^3 de NO₂, que no podrá superarse en más de 18 ocasiones por año civil y el valor límite anual, en 40 μm^3 de NO₂ como promedio de un año. Y en Madrid ha ocurrido varias veces que esos límites sí se han superado. Así, en 2015 el valor límite anual en una de las 23 estaciones de la Red de Calidad del Aire de la Comunidad de Madrid (Coslada) y, en otras dos se han registrado valores elevados próximos al límite fijado (Leganés y Getafe). De la misma forma, en una de las estaciones se ha superado el valor límite horario (Getafe) con 21 horas al año por encima de los 200 μm^3 de NO₂. Durante el año 2016, también Coslada superó el valor límite anual de 40 μm^3 de NO₂. En el Informe “Evaluación de la Calidad del Aire en España, 2016” se indica que en 2016 cuatro zonas superaron los valores límites anuales de NO₂: Madrid y alrededores, Barcelona y alrededores, Granada y su área metropolitana y Valencia. Estas superaciones se deben principalmente al tráfico rodado (https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/informeevaluacioncalidadaireespana2016_tcm30-460510.pdf).

³³ En la jurisdicción penal se suelen denegar las medidas de alejamiento solicitadas cuando no existan elementos reglados que hagan pensar que se puede producir una agresión física a una persona, por la afectación que le produce a su libertad de movimientos o de circulación. No es válida su adopción de manera automática ni bastan para ello los puros miedos subjetivos alegados por la solicitante; además, debe tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad, que debe conjurar la decisión de escoger una medida como ésta, que vulnera un derecho fundamental como la libertad de circulación (Auto Audiencia provincial de Sevilla núm. 920/2012 de 13 noviembre, JUR 2013\145213, ponente D José Manuel de Paúl Velasco, Fdto. Jco. Único).

A la vista de la importante afectación que las restricciones de tráfico tienen para la vida diaria de los habitantes de un municipio, son realmente importantes las medidas de transparencia e información previas a la población. Y es por eso por lo que el art. 20 del RDMCA exige que cuando se supere cualquiera de los umbrales indicados en el anexo I o se prevea que se va a superar el umbral de alerta de dicho anexo I, las Administraciones competentes adopten las medidas necesarias de urgencia e informen a la población por radio, televisión, prensa o Internet, entre otros medios posibles, de los niveles registrados o previstos y de las medidas que se vayan a adoptar, de acuerdo con el artículo 28. Esa información detallada y actualizada debe ser también directamente puesta a disposición de la ciudadanía (art. 28.2)³⁴. Incluso se debe informar de cuándo la contaminación procede de fuentes naturales, extremo que no suele cumplirse cuando esa contaminación natural se mezcla con la antropogénica. Y el apdo. 4º del art. 28 obliga a los municipios a informar de los episodios o alertas de contaminación, cuando se superen los umbrales de información o los de alerta, con el siguiente contenido:

- ubicación de la zona donde se ha producido la superación; tipo de umbral superado, es decir, de información o de alerta; hora de inicio y duración de la superación; concentración horaria más elevada, acompañada, en el caso del ozono, de la concentración media octohoraria más elevada;
- **previsiones para la tarde siguiente o el día o días siguientes, que incluirá: zona geográfica donde estén previstos las superaciones de los umbrales de información o alerta;** cambios previstos en la contaminación diferenciando entre mejora, estabilización o empeoramiento, junto con los motivos de esos cambios;
- información sobre el tipo de población afectada, los posibles efectos para la salud y el comportamiento recomendado, es decir: información sobre los grupos de población de riesgo; descripción de los síntomas probables; recomendaciones sobre las precauciones que debe tener la población afectada; fuentes de información suplementaria;

³⁴ “Además, la información al público indicará todos los casos en que las concentraciones superen los objetivos de calidad del aire del anexo I, incluidos los valores límite, los valores objetivo, los umbrales de alerta, los umbrales de información y los objetivos a largo plazo, sus causas y la zona afectada. También incluirá una breve evaluación en relación con los objetivos de calidad del aire, así como información adecuada en relación con las repercusiones sobre la salud y, cuando proceda, la vegetación. Y, por último, una descripción de la metodología seguida en la toma de muestras y análisis.”

- y, sobre todo, por ser las que más nos afectan como conductores y usuarios del derecho a la libertad de circulación... **información sobre las medidas preventivas destinadas a reducir la contaminación** y/o la exposición a la misma: indicación de los principales sectores de fuentes de contaminación; recomendaciones de medidas para reducir las emisiones.

También las entidades locales y la Agencia Estatal de Meteorología, adscrita al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, informarán a la Comunidad Autónoma correspondiente cuando se superen los umbrales en estaciones de medición bajo su gestión. Luego, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, debidamente informado, enviará a la Comisión Europea información sobre los niveles registrados y sobre la duración de los períodos durante los que se hayan superado los umbrales.

El Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II) fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de diciembre de 2017. Entre las 52 medidas que adopta (la mayoría de competencia autonómica o local) para reducir las emisiones contaminantes se encuentran 16 referidas al tráfico rodado. Consciente de que las medidas de restricción deben ser las últimas en adoptarse, las medidas de fomento son las más importantes³⁵. Aunque también las hay regulatorias, como la pronta creación de un marco regulador de los vehículos de micromovilidad, esto es, vehículos que comparten las aceras con peatones y bicicletas, con motor eléctrico, tipo segway, patinetes, monowheels, etc.³⁶. Y, como medida de control, la posible puesta en marcha de controles de NOx en las inspecciones técnicas de vehículos con el fin de identificar vehículos altamente contaminantes; y, sobre todo, la tipificación de sanciones administrativas por la violación de las restricciones al tráfico previstas en los arts. 5, 7 y 18 de la LT de 2015 (medida 15), que, hasta ahora, no se han tipificado expresamente.

³⁵ Como el establecimiento de ayudas, con presupuesto de 50 millones de euros, para la compra de vehículos de energías alternativas y menos contaminantes tanto para vehículos particulares como profesionales; la Implantación de Planes de transporte sostenible al centro de trabajo e impartición de cursos de conducción eficientes (con 8 millones de euros); la adaptación de los carriles bus a su uso por coches privados de alta eficiencia ambiental; la promoción del coche compartido; la puesta en marcha de un etiquetado de ecoeficiencia de las motos, etc.

³⁶ La movilidad “hipocarbónica” está relacionada directamente en la Ley de Economía sostenible con la normalización de la “electrificación” del tráfico. En su art. 104 se apuesta por la mejora de la eficiencia energética, la modernización tecnológica y el uso eficiente de las flotas y vehículos de transporte. Cfr. FORTES MARTÍN, A., “Madrid y el dilema (urbano)... *opus cit.*, pág. 79.

La infracción, actualmente, se sancionaría como infracción leve, según el art. 74 de la LT de 2015, como infracción genérica. Actualmente solo Madrid y Barcelona tipifican la conducta de incumplir las restricciones de tráfico por episodios de alta contaminación, con 200 euros. En el borrador de anteproyecto de Ley de reforma de la LT de 2015 se recogía esta infracción como grave, con una sanción de 200 euros y la retirada de puntos del carnet de conducir, pero esta reforma ha sido parada desde la toma de posesión del nuevo gobierno del Presidente Sánchez. Otras medidas son el establecimiento de las competencias de las Administraciones públicas y la coordinación entre ellas, y la definición de las Áreas de Prioridad Residencial (APR) y de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE)³⁷. Estas ZBEs ya estaban previstas en el Plan Aire 2013-2016 (medida TRA 5.I), aunque parece que, por ahora, no se van a definir a nivel nacional³⁸.

Entre las medidas de información que trae consigo el Plan Aire II, está la elaboración de un protocolo marco de actuación para episodios de alta contaminación por NO₂ a redactar por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, previo consenso con CC.AA. y municipios, que deberá ser aprobado por la Comisión de Cooperación en materia de Calidad Ambiental, creado en el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio. De tal forma que tanto los umbrales de alerta como las actuaciones y restricciones de tráfico sean las mismas independientemente del lugar en el que nos encontremos (punto 3.2.1, medida 2). Y por no existir, cada ayuntamiento está haciendo

³⁷ <https://www.elmundo.es/motor/2018/03/19/5aaf89c6268e3e5f768b45ae.html>. Sobre la pregunta del diputado Antonio Postius sobre esta reforma concreta, véase su pregunta y la respuesta http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWB2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28TR%C3%A1FICO++CIRCULACI%C3%B3N+DE+VEH%C3%ADCULOS+A+MOTOR%29.OBJE.&DOCS=1-1. El Ministerio del Interior reconoció que estaba trabajando en una reforma de la LT de 2015 que permitiera afrontar de manera más efectiva los retos actuales de la movilidad segura y sostenible, tanto en ciudad como en carretera, y uno de esos retos es la respuesta eficaz al control medioambiental de la movilidad. En ese ámbito, incluiría una infracción grave por incumplimiento de las restricciones establecidas al tráfico por alarmas ambientales. Esta reforma, impulsada por el PP, parece haberse paralizado tras el cambio de gobierno suscitado por la moción de censura ganada por la oposición parlamentaria. Así lo ha explicado Pere Navarro, que ya no pretende hacer una modificación general de la LT de 2015 (donde iba incluida esa medida) sino modificaciones parciales: <https://www.libertaddigital.com/espana/2018-11-06/los-cambios-de-la-dgt-para-2019-se-rebaja-la-velocidad-a-90-kmh-en-7000-kilometros-de-via-1276627764/>

³⁸ El Plan Aire quiere que en su regulación (mediante modificación de la LT de 2015) se concreten los criterios de calidad del aire para su designación, la competencia y procedimiento básico para su designación, la enumeración de las medidas aplicables en la zona: adopción de tarifas de aparcamiento diferenciadas, restricciones de acceso de vehículos, regulación de la velocidad de vehículos, regulaciones específicas para vehículos comerciales, medidas relacionadas y con el transporte público, la publicidad e información al público sobre su designación y criterios básicos para su utilización, la señalización de las zonas y su coordinación con las medidas de movilidad sostenible.

su guerra por libre... Con ese protocolo marco nacional se conseguiría una mayor protección del principio de igualdad y de proporcionalidad, de forma que se reduzca así la discrecionalidad de las medidas a adoptar, en cada caso, por las autoridades municipales³⁹. Hasta ahora, lamentablemente, este protocolo no ha sido elaborado.

Se pretende también ofrecer información temprana sobre episodios de alta contaminación para lo cual se contempla llevar a cabo las mejoras necesarias que permitan prever estos episodios con una mayor antelación. Y es que algo de lo que se han quejado los habitantes de las dos grandes urbes españolas (Madrid y Barcelona) es de la escasa antelación con la que ambos consistorios deciden adoptar las medidas previstas en los escenarios de episodios de alta contaminación, que impide que la población pueda planear medidas o soluciones alternativas al uso del vehículo propio.

B. La contaminación vehicular en la regulación de tráfico: en especial, las restricciones de tráfico conforme a las etiquetas de la DGT sobre el potencial contaminante de los coches

Para empezar, recordemos que es responsabilidad personal del conductor realizar una conducción eficiente, si no ya tanto porque tenga una mayor o menor sensibilidad ambiental al menos por el hecho pragmático de que este tipo de conducción supone un ahorro considerable de combustible⁴⁰.

Y asimismo lo entiende también el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores (RGCO), cuando exige que la prueba de conocimientos común para que un aspirante obtenga un permiso de circulación

³⁹ Los episodios de alta contaminación se producen cuando se superan de los valores límite fijados por el RD 102/2011, por NO₂ y por el resto de contaminantes previstos en su Anexo, a los que sería deseable que se extendiera el protocolo en un futuro próximo. El protocolo previsto definirá los diferentes niveles de actuación en función de la concentración de NO₂ existente (y del resto de contaminantes, esperamos, dentro de poco), fijará los diferentes escenarios posibles teniendo en cuenta los niveles de concentración y la previsión meteorológica, y propondrá las diferentes medidas que las administraciones responsables deberán poner en marcha para cada uno de los escenarios descritos. Este protocolo marco será consensuado con los CCAA y EELL y elevado para su aprobación a la Comisión de Cooperación en materia de Calidad Ambiental, creado en el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio.

⁴⁰ Así, el mantenimiento en buen estado de los neumáticos, el uso de marchas largas, apagar el motor en los semáforos de larga duración, conducir con las ventanillas cerradas, etc. Esa responsabilidad cívica viene recogida en forma genérica en el art. 4.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cuando dice que “los particulares se esforzarán en contribuir a evitar y reducir la contaminación atmosférica”.

integre “La utilización del vehículo en relación con el medio ambiente: uso adecuado de las señales acústicas, conducción económica y ahorro de combustible, limitación de emisiones contaminantes y otras medidas a tener en cuenta por el conductor para evitar la contaminación ambiental” (Anexo XV, B), 1, 16º)⁴¹. El mismo RGCO le exige a todo conductor de vehículos de motor o ciclomotores tener las aptitudes psicofísicas y los conocimientos, habilidades, aptitudes y comportamientos que le permitan contribuir a la conservación del medio ambiente, evitando la contaminación (art. 42, h).

Pero el Estado no solo tiene en cuenta el elemento humano (esto es, al conductor), a la hora de intentar paliar los efectos contaminantes de las emisiones producidas por el tráfico rodado sino, sobre todo, al vehículo. De esta forma, el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos (RGV), en su Anexo II, letra E, incluye la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante, discriminando, de menor a mayor contaminación emitida, entre vehículos 0 emisiones, vehículos ECO y vehículos C, B y A. En este último año han sido enviados a los domicilios de sus titulares - y las hemos recibido - las etiquetas de las cuatro primeras categorías de coches (las menos contaminantes, unos 16 millones de vehículos⁴²). Esta clasificación técnica está siendo utilizada a nivel español para adoptar medidas de restricción de acceso al centro de las ciudades en casos de episodios de contaminación atmosférica. En su Anexo XI, letra V-25, se incluyen los distintivos de cada una de estas clases. Aunque, ahora mismo, en la mayoría de los municipios españoles los conductores no estamos obligados a exhibirlos en los parabrisas de nuestros vehículos se incluye una previsión de que alguna Administración pueda exigirlo, normalmente para los casos en que se establezcan medidas restrictivas de acceso del tráfico por motivos ambientales⁴³. Así lo ha hecho el Ayuntamiento de

⁴¹ Igualmente, la formación continua de los conductores exige la realización de cursos que incluyan temas de salud medioambiental, de “Salud, seguridad vial y medioambiental, servicio, logística.” (Anexo I, B, del Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera). Por la misma razón, los centros de formación permanente deberán acreditar que cuentan en su plantilla, de forma estable, con un profesor especializado en materia de conducción racional, basada en las normas de seguridad, y medioambiental. (Anexo II, 3, c).

⁴² <http://www.dgt.es/Galerias/prensa/2016/04/NP-clasificacion-mediambiental-parque-de-vehiculos.pdf>

⁴³ “La Administración competente podrá establecer la obligatoriedad de la colocación del distintivo en el vehículo, mediante su inclusión expresa en el instrumento normativo que corresponda por razón de su competencia”. Habrá de colocarse en el parabrisas delantero, ángulo superior derecho. El etiquetado de vehículos o distintivo ambiental estaba Previsto en la Directiva 1999/94/CE: información sobre consumo de combustible y emisiones de CO2 facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos y en la Recomendación (UE) 2017/948 de la Comisión, de 31 de mayo de 2017. También en el Plan nacional de

Madrid, en el art. 6.3 de su nueva Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 9 de octubre de 2018.

Habría que recordar que el uso de las etiquetas de la DGT para discriminar entre coches que pueden pasar o no al centro de una ciudad supone un dato objetivo muy fiable, pero es necesario, en aras del principio de neutralidad tecnológica, que las Administraciones permitieran el acceso a todos aquellos vehículos que, por haber sido modificados por su propietario, tengan un nivel de emisiones equivalente a los que son permitidos⁴⁴. Estas modificaciones siempre van a ser más baratas que comprar un coche nuevo 0 emisiones o ECO. Por cierto, esta previsión ya se hallaba presente en la Estrategia española de Movilidad sostenible (2009)⁴⁵. Y así lo ha recogido el Anexo I, 1. 8 y al art. 8.1 del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la Inspección técnica de vehículos, que permitiría, si el vehículo ha incorporado después de su compra alguna reforma que mejora sus emisiones, una reevaluación de su distintivo ambiental (art. 10.3).

En ese mismo RGV, Anexo IX, 1.24, se reconoce también que los combustibles alternativos sirven para reducir o eliminar las emisiones contaminantes⁴⁶.

La consecuencia de estas medidas es la prohibición a circular de los vehículos que emitan gases o humos en valores superiores a los límites establecidos (arts. 12.7 de la

calidad del aire y protección de la atmósfera 2013-2016 (Plan Aire). Cfr. ACOSTA GALLO, P. y GUTIÉRREZ DAVID, M. E., “Movilidad urbana y descarbonización: estrategias de despliegue de infraestructuras de recarga del vehículo eléctrico” en GALERA RODRIGO, S. Y GÓMEZ ZAMORA, M., *Políticas Locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica*, INAP, 2018, págs. 497-530.

⁴⁴ Las Administraciones tendrían que fijar normativamente tan sólo los objetivos esenciales a alcanzar, dejando libertad a los operadores en cuanto al modo de alcanzarlos. La finalidad es posibilitar el empleo del medio menos restrictivo para la libertad y, en último término, no penalizar la innovación tecnológica. Se basa en la regla de las «mejores técnicas disponibles», por lo que se debería admitir cualquier tecnología de movilidad urbana, siempre que sea eficaz desde el punto de vista ambiental y asequible desde la perspectiva económica, puesto que, en la práctica, lo que resulta obligatorio es el cumplimiento de los valores límite de emisión que se alcanzan aplicando esas técnicas. Cfr. REVUELTA PÉREZ, I., “La unidad de mercado como límite a las ordenanzas locales”, en REDA num.146/2010, pág. 16 de la versión electrónica.

⁴⁵ “Aquellos vehículos que no cumplan con estos estándares podrán acceder siempre y cuando hayan sido modificados técnicamente para cumplir con los requisitos establecidos para cada ZBE (Zona de bajas emisiones)”.

⁴⁶ Se entienden por tales: a) La electricidad consumida en todos los tipos de vehículos eléctricos, b) el hidrógeno, c) los biocarburantes, d) los combustibles sintéticos y parafínicos, e) el gas natural, incluido el biometano, en forma gaseosa (gas natural comprimido-GNC) y en forma licuada (gas natural licuado-GNL), f) el gas licuado del petróleo (GLP), g) la energía mecánica procedente de almacenamiento a bordo/de fuentes a bordo, incluido el calor residual. ALONSO GARCÍA, C., *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 180 y 181.

LT y 7.1 RGC), pudiendo ser inmovilizado por los agentes de tráfico (art. 104.1, h), aunque parece evidente que su control policial es muy complicado.

El Estado y las CC.AA. que tienen transferida las competencias sobre tráfico (esto es, Cataluña y País Vasco) pueden adoptar medidas de restricción del tráfico, temporales o permanentes, en determinadas vías, pero solo cuando así lo exijan las condiciones de seguridad o fluidez de la circulación (art. 39 del RGC, Real Decreto 1428/2003, de 21 noviembre, en adelante RGC). Como se ve, en la regulación de tráfico anterior, las medidas de limitación estatales no están motivadas por problemas de contaminación atmosférica sino por problemas de congestión del tráfico (aunque éstos suelen llevar a un aumento de la contaminación por gases, por cierto), casi siempre temporales, salvo que procedan de un mal diseño viario, por ejemplo, en cuyo caso podrían adoptarse como definitivas.

Pero son los ayuntamientos los que tienen competencia para establecer restricciones al tráfico por motivos de contaminación atmosférica, por tanto siempre temporales. Ya lo permitía el art. 7 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. En ese artículo se atribuía a los municipios las competencias de ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad *así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no este expresamente atribuida a otra Administración* (letra a); de regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas (letra b); el cierre de vías urbanas cuando sea necesario (letra f); y “la restricción de la circulación a determinados vehículos (no a todos, por tanto) en vías urbanas por motivos medioambientales”, letra g) añadida por la Ley 6/2014, de 7 de abril e incorporada también a la nueva LT de 2015. Teniendo en cuenta que las medidas de restricción del tráfico deben ser temporales, una medida como la recogida en el art. 15.3, a) del Anteproyecto de Cambio climático del Estado, aprobado el pasado 22 de febrero de 2019, parece claramente contraria a la LT y a las Directivas comunitarias⁴⁷.

⁴⁷ Art. 15.3: “Los municipios de más de 50.000 habitantes integrarán en la planificación de ordenación urbana medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, entre otras: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023.”. Además, recordemos que en España los arts. 101.2 LES y 16.4 LCAPA establecen en 100.000 los habitantes que

Esa misma Ley de 2014 añadió una letra n) al art. 5, permitiéndole al Ministerio del Interior (y a Cataluña y País Vasco), ya ahora sí, “cerrar a la circulación carreteras o tramos de ellas por razones de seguridad o fluidez del tráfico o restringir en ellas el acceso de determinados vehículos por motivos medioambientales, en la forma que se determine reglamentariamente”⁴⁸.

La letra a) habilitaba a las autoridades municipales, en general, a ordenar y controlar el tráfico, lo que puede incluir, sin duda, la adopción de medidas de restricción del acceso de determinados vehículos contaminantes o la restricción del aparcamiento. La letra f), en cambio, contiene en su tenor literal medidas de restricción espacial a la entrada a determinadas vías urbanas, bien en general (a todo el transporte privado), bien en particular a determinados vehículos que quieran acceder a zonas muy céntricas de la ciudad. Respecto a la letra g), fijémonos que habla de “determinados vehículos”, lo que exige una discriminación entre vehículos más y menos contaminantes. Esto le impediría a un ayuntamiento impedir el acceso a todos los vehículos privados por razones ambientales, seguramente porque afectaría al derecho fundamental a la libertad de circulación.

El RD-Leg. 339/1990 ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 octubre, que ha aprobado la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LT). Este nuevo texto ha añadido algunas nuevas facultades a las competencias que ya tenían los municipios. Así, el nuevo art. 7, a) ha añadido a las competencias de ordenación, control, vigilancia, denuncia y sanción las de gestión y disciplina. Se trata de términos jurídicos indeterminados, pero que podrían amparar las facultades de realizar avisos, de dar información de los valores de contaminación ambiental y, finalmente, de establecer restricciones de acceso a vehículos. Aunque, de nuevo, es la letra g) de ese artículo 7 la que hace referencia expresa a las limitaciones de acceso solo a determinados vehículos, por razones ambientales, manteniendo el tenor literal que le dio la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la

un municipio debe tener como mínimo para aprobar planes de movilidad y para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire.

⁴⁸ Como vemos, mientras que la competencia municipal permite la restricción de entrada a determinados coches en vías urbanas, por motivos ambientales, la competencia del Ministerio para llevar a cabo esas mismas restricciones se refiere a las carreteras. Aquí cabe pensar en carreteras o vías no urbanas cercanas a las ciudades, que pueden ser de competencia estatal.

que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La nueva LT de 2015 contiene un artículo específico, el 18, que regula las restricciones de tráfico, que permite a las autoridades competentes la prohibición total o parcial de acceso, pero solo “a partes de la vía”, bien con carácter general o para determinados vehículos, el cierre de determinadas vías, el seguimiento obligatorio de itinerarios concretos, o la utilización de arcenes o carriles en sentido opuesto al normalmente previsto. Nótese que esa aparente contradicción entre el ámbito objetivo de las restricciones de tráfico entre el art. 7, g) y el art. 18.1 debe interpretarse, para no ser absurda, de la siguiente manera: los Ayuntamientos solo podrán establecer prohibiciones totales de acceso a cualquier vehículo para partes de una vía; pero si se trata de establecer restricciones para una vía completa, entonces esas restricciones solo afectarán a un tipo de vehículos en concreto (en principio, a los más contaminantes). Por tanto, no caben restricciones para vías completas para cualquier tipo de vehículo, ni tampoco permanentes, que no aparecen previstas ni en el art. 7 ni en el 18.

Aquí el art. 18 remite a las reglas de reparto competencial previstas en la LT en sus arts. 4-7, de forma que, *ratione loci*, las autoridades competentes para adoptar estas medidas en las carreteras estatales serán las estatales o las autoridades competentes que tengan transferida es competencia; y en las vías urbanas, los ayuntamientos respectivos.

3. La incipiente regulación autonómica

Las restricciones del tráfico por razones ambientales entran dentro de las medidas para paliar el cambio climático, a juicio de LÓPEZ BUSTOS⁴⁹. Es en ese marco que las CC.AA. han acabado aprobando sus respectivos planes, que incluyen medidas de restricción puntual del tráfico urbano⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. LÓPEZ BUSTOS, F. L., *Cambio climático en España: análisis normativo e instrumentos de actuación*, en CASTELLÓ NICÁS, N., *El cambio climático en España: análisis técnico-jurídico y perspectivas*, 2011, Dykinson, Madrid, 2011, pág. 171.

⁵⁰ El Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía (*Covenant of Majors for Climate and Energy*, 2008) ha impulsado también las restricciones de tráfico por razones ambientales en muchas grandes ciudades de Europa. Su objetivo final es conseguir en cada una de las ciudades que se hayan unido al

Como veremos luego, las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña han aprobado ya sus planes o protocolos de protección del aire y de acción a corto plazo. Otras CC.AA. han aprobado igualmente planes de acción a corto plazo, aunque no siempre llevan este nombre.

En Andalucía, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía desarrolla en su art. 15 los planes municipales de actuación contra el cambio climático, que serán los encargados, junto con las respectivas ordenanzas, de recoger las medidas o actuaciones para la reducción de emisiones, considerando particularmente las de mayor potencial de mejora de la calidad del aire en el medio urbano (claramente aquí las medidas de restricción del tráfico urbano), ex apdo. 1, d), en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima. Estos planes municipales tendrán la consideración de planes con incidencia en materia de cambio climático, siendo la pérdida de la calidad del aire uno de los parámetros a tener en cuenta (art. 20, e). El art. 20.7 de la Ley no incluye entre las medidas de mitigación del transporte y la movilidad las de restricción del tráfico, centrándose en medidas de fomento, lo que siempre nos parece más adecuado.

Los municipios que tengan aprobados estos planes municipales podrán ser calificados por la Junta como “municipios de baja emisión de carbono” (art. 40). De forma ciertamente muy ambiciosa, la Disp. Adic. 2ª indica que estos planes deberán estar aprobados dentro del año siguiente a la aprobación del Plan Andaluz de Acción por el Clima, que está ya en proceso de elaboración para sustituir al anterior (finiquitado en 2012).

La Ley andaluza arriba mencionada, Ley 8/2018, se limita, como casi todas, a fomentar la electrificación del parque móvil, pero sin reflexionar sobre la contaminación que la

Pacto una reducción del 40% de los gases de efecto invernadero en 2030 mediante la adopción de medidas para mitigar el cambio climático.

producción de esa electricidad produciría (art. 36.7, letras b) y ss.⁵¹) y sin que las infraestructuras de recarga de baterías estén desarrolladas ni implantadas.

La Comunidad de Madrid ha aprobado su Protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) mediante Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio⁵². De este Protocolo pende el Protocolo homólogo del Ayuntamiento de Madrid para episodios de contaminación por NO₂.

En Cataluña, el Plan autonómico de Actuación para la Mejora de la Calidad del Aire con el horizonte 2020 fue aprobado mediante acuerdo de gobierno de la Generalitat 127/2014 el 23 de setiembre del 2014. Este plan autonómico abarca ámbitos clave como el tráfico rodado, la industria, el puerto y el aeropuerto, la sensibilización ciudadana y la fiscalidad, según las orientaciones del nuevo programa europeo “Aire limpio para Europa”. Este plan aboga por la creación de zonas urbanas de atmósfera protegida (ZUAP) o “zonas de bajas emisiones”, como también se llaman, una actuación obligatoria para los municipios de más de 100.000 habitantes de la zona de protección especial que consiste en delimitar las áreas urbanas más densamente pobladas donde la calidad del aire es especialmente crítica y aplicar medidas restrictivas a la circulación de los coches más contaminantes.

El Gobierno de la Generalidad declarará un “episodio ambiental” cuando se prevea superar el valor límite horario de 200 µg/m³ para el dióxido de nitrógeno, en un número determinado de estaciones de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica de Catalunya (XVPCA). Según la normativa europea, el valor límite horario de 200 g/m³ se puede sobrepasar 18 horas al año para cada punto de medida, y el umbral de alerta comunitario es de 400 g / m³ durante 3 horas consecutivas. Cuando

⁵¹ Más correcta nos parece la letra a) de dicho artículo, cuando la Ley habla de la necesidad de fomentar los modos de transporte con menor huella de carbono, pues este criterio sí tiene en cuenta la emisión de CO₂ derivada de la producción, uso y finalización de la vida útil del vehículo.

⁵² Este Protocolo autonómico constituye la planificación autonómica en la materia, y en su apartado 4 determina que “los municipios en sus protocolos podrán establecer las concentraciones de NO₂ que permitan definir los niveles de actuación, pero en ningún caso estas concentraciones pueden ser superiores a las establecidas por la Comunidad en este Protocolo”, añadiendo además que “Los protocolos de actuación local que se aprueben, así como el ya aprobado por el Ayuntamiento de Madrid, deben encuadrarse en el marco de la planificación autonómica [...] y ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración.”

se prevea superar los niveles de valores límites horarios la Generalidad podrá limitar la velocidad del tráfico a 90 km/h en las principales vías y carreteras, y aumentar el peaje y las tasas de aparcamiento en un 25%.

4. Los municipios como Administraciones competentes para la ejecución de las medidas de restricción del tráfico privado por motivos ambientales. Algunas de las medidas que se están adoptando en municipios de España, Europa y EE.UU.

Ante este diagnóstico, los ayuntamientos de muchas grandes ciudades europeas llevan años adoptando medidas de todo tipo con la intención de reducir los picos de contaminación ambiental ocasionados por la combustión de carburantes diésel y gasolina derivada del tráfico urbano.

En las ciudades dispersas de tipo anglosajón se suelen dar más episodios de contaminación⁵³, aunque el hecho de que la ciudad tenga una mayor superficie suele paliar los picos de emisión de gases, que rebasan en menor número de ocasiones los estándares de alerta de contaminación atmosférica derivada del tráfico. Por el contrario, en las ciudades continentales, compactas, con un centro bien conformado y definido las concentraciones de gases pueden aumentar mucho debido a que los coches se ubican en zonas muy concretas de la ciudad (el centro).

Pero aun así, cada vez son más los episodios de superación continuada de los estándares atmosféricos en las grandes ciudades como París, Londres, Madrid, Barcelona, Milán, Roma, Atenas, etc., que están haciendo que, en los últimos años, los gobiernos municipales adopten medidas de carácter prohibitivo, que pasan, casi siempre y sin la necesaria reflexión jurídica sobre su proporcionalidad, por la restricción del acceso del tráfico rodado privado al centro de las ciudades. Como la prohibición de circulación, en determinados días, de vehículos con matrículas pares o impares, limitación de acceso al centro de los coches privados no eficientes o incluso adoptando medidas que tiendan a

⁵³ El fenómeno de la contaminación atmosférica se da con mayor intensidad en las ciudades difusas, es decir, las norteamericanas, británicas y anglosajonas en general, donde no existe un centro concreto y donde todos los *commuters* usan cotidianamente el coche para todas sus gestiones de cada día: por ejemplo, de su lugar de trabajo al colegio de sus hijos, o al cine, a un parque o a un espacio de ocio; y lo mismo ocurre con los pequeños transportistas.

la prohibición del uso del vehículo privado de un modo absoluto (Oslo, Bremen, Hamburgo, etc.). Más de doscientas ciudades de Europa ya disponen de zonas de bajas emisiones donde se restringe el acceso en los vehículos más contaminantes.

Parece claro que la población que vive en el centro de las ciudades está contenta, en general, con la idea de limitar el uso del vehículo privado⁵⁴. No así las que tienen que desplazarse al centro cada día⁵⁵.

A. La ciudad de Madrid

i. Zonas de acceso restringido

El Ayuntamiento de Madrid ha establecido dos tipos de zonas de acceso restringido.

En primer lugar, desde 2004, las APRs (Áreas de Prioridad residencial), en las que solo se permite el acceso a residentes, transporte público, servicios de emergencias (extinción de incendios, protección civil, salvamento, policía, agentes de movilidad, ambulancias... y se encuentren debidamente rotulados e identificados desde su parte posterior), autotaxis, motocicletas (de 07.00-22.00hs) y carga y descarga (durante una franja horaria determinada), vehículos que no sean de combustión interna (eléctricos, de pila de combustible o de emisiones directas nulas), los vehículos híbridos enchufables y los vehículos eléctricos de rango extendido, siempre que, previa solicitud, hayan obtenido la correspondiente autorización de estacionamiento del SER otorgada por el

⁵⁴ Porque así el ocio (deporte, paseos, parques) les resulta más saludable y porque la exclusión del centro de la ciudad de los coches de ciudadanos no residentes les deja más espacio para los suyos; pero tienden a verlo de forma negativa cuando afecta a su vida diaria, bien porque tiene que hacer gestiones cercanas que implican el uso del coche (v. gr., recoger a los niños del colegio), bien porque tengan que salir al exterior para acceder a su trabajo o a centros de educación superior, hospitales, etc., por la congestión de tráfico que aumenta en esas zonas de la ciudad cuando se expulsa a los coches del centro. Además, el uso del coche es imprescindible para la población minusválida, anciana y niños en edad escolar. Y para los transportistas que tienen que llevar mercancías a los hoteles, bares, restaurantes, tiendas... del centro de una ciudad, lo que pone en juego aquí también la libertad de circulación de bienes o mercancías dentro de la UE. Luego no parece fácil adoptar medidas de restricción del tráfico sin que se afecte a la libertad de circulación de mucha gente.

⁵⁵ Cfr. Pues casi todos aducen que les afecta directamente a su capacidad de llegar al trabajo y de volver a casa en el tiempo y a la hora deseados. Esta sensación no llega a revertirse a pesar de mejorar o priorizar el transporte urbano o facilitando el empleo de bicicletas o de vehículos eléctricos, que tanto están proliferando últimamente (bicicletas, monopatines, segways, solowheels, giroscopios, monociclos, etc.) ya que no son vehículos para más de una persona y, además, no son fácilmente manejables por personas mayores.

Ayuntamiento de Madrid, vehículos de empresas de *carsharing* o multiusuarios (previa solicitud), titulares de comercios y empresas allí ubicados (previa autorización), titulares de plazas de parking allí situados (previa autorización), vehículos de las Administraciones Públicas, de titulares de hoteles y hostales, y bicicletas.

Actualmente existen cuatro Áreas de Prioridad Residencial en Madrid (APR de Letras, APR de Cortes, APR de Embajadores y APR de Ópera). El control de accesos a las Áreas de Prioridad Residencial se realiza con las cámaras que están situadas en sus vías de acceso, mediante la captura de una imagen de la matrícula de la parte posterior del vehículo. El número de la matrícula captada es contrastado con la base de datos de matrículas autorizadas, iniciándose un procedimiento sancionador contra los titulares de los vehículos cuyo acceso no está autorizado. Pueden obtener autorizaciones de acceso los comerciantes, hoteles, parkings y reservas ubicados en Áreas de Prioridad Residencial, también los vehículos de carga y descarga, y las empresas de servicio a domicilio, vehículos alquiler con conductor y autobuses turísticos⁵⁶. Como vemos, las excepciones tienen que ser, necesariamente, muy amplias. Tanto que uno se pregunta si realmente estas APRs son eficaces para controlar la contaminación atmosférica. Lo menos lesivo para la libertad de circulación, a mi juicio, sería que estas áreas no existieran como tal sino que se adoptaran medidas menos lesivas de ese derecho, como que los residentes no pagaran en las zonas de aparcamiento regulado ubicados en estas zonas o que el precio de aparcamiento para las personas que viene de fuera fuese más alto y disuasorio, de forma que no se utilizara como una bolsa de aparcamiento en el centro para personas que no van a tener relación personal ni clientelar con la zona.

En segundo lugar, las Zonas de Bajas Emisiones: por Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de 27 de junio de 2012, se recoge en el Anexo II de la vigente Ordenanza de Movilidad la creación y delimitación de las Zonas de Bajas Emisiones (ZBEs), como ámbitos territoriales en los que existe una mayor congestión del tráfico y mayores niveles de contaminación atmosférica y acústica. En el municipio de Madrid se ha implantado recientemente “Madrid Central”.

⁵⁶ Se echan de menos autorizaciones de personas que, viviendo fuera, tienen que llevar a sus hijos a colegios situados dentro o que van a visitar a familiares mayores que viven dentro, o que son clientes de empresas que allí tienen su sede.

ii. Madrid Central

Siguiendo el modelo de las *Umweltzonen* alemanas, que veremos después, se acaba de implantar la ZBE “Madrid Central”, que comenzó a funcionar el pasado viernes 30 de noviembre de 2018.

El Ayuntamiento explica que esta medida, la primera del Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático, favorecerá al peatón, la bicicleta y el transporte público. Agrupa las cuatro APR actuales y amplía su espacio también a barrios como Justicia y Universidad. En su interior no habrá calles de libre circulación, salvo algunos viales con objeto de permitir determinadas incorporaciones, por lo que se elimina el tráfico de paso por el centro de la ciudad. El perímetro coincide con el primer cinturón de circulación de Madrid, el de las rondas y bulevares. Los residentes, personas con movilidad reducida, y servicios de seguridad y emergencias podrán acceder con sus vehículos a Madrid Central. También se han previsto una serie de excepciones, moratorias y horarios para algunos colectivos por su función o características. Para el resto de vehículos, podrán circular si son 0 emisiones o ECO y solo acceder para estacionar en aparcamientos de rotación si son C o B (nunca en superficie regulada). Todos los aparcamientos de esta zona dejan de ser SER (servicio de estacionamiento regulado) y pasan a ser exclusivamente para residentes (color verde). Las excepciones de entrada y autorizaciones se pueden consultar en la web⁵⁷. La zona estará “blindada” por cámaras, al más puro estilo Orwell, aunque actualmente hay una moratoria, de forma que comenzarán a imponer multas en unos meses. Además, el Ayuntamiento avisa de que las restricciones de Madrid Central podrán ser en un futuro aplicables a otras zonas de la ciudad.

57

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Incidencias-de-Trafico/Criterios-de-acceso/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b22fda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=2e30a90d698b1610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&rm=60d75ae1b0f64610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

Se echa de ver claramente que el coche privado es visto como el enemigo público n.º 1, en todas las zonas indicadas⁵⁸. No solo se lo prohíbe sino que se usan medidas disuasorias allí donde se permitan excepciones de acceso en la Zona “Madrid Central”, pues se advierte que solo se podrá circular a la velocidad de 30 km/h y que se eliminarán plazas de aparcamiento por toda la almendra de la ciudad⁵⁹.

Debido a que supone una medida formidable de restricción al coche privado, se permite que cada empadronado en esta zona pueda “invitar” a un cupo mensual de personas no empadronadas, algo que parece absolutamente incompatible con la libertad personal⁶⁰. Nos parecen medidas que, claramente, restringen de una forma desproporcionada e innecesaria un derecho fundamental como la libertad de circulación, sobre todo después de que se habían establecido en su interior cuatro APRs que habían hecho descender de modo drástico las emisiones provenientes del tráfico, tal y como indicaba el mismo Ayuntamiento⁶¹. El Ayuntamiento aduce que MC es accesible por metro y por BUS, y que los que necesiten usar el vehículo propio podrán aparcar en los parkings rotatorios existentes (siempre que, a la vez, no haya un episodio de alta contaminación por NO₂), pero esto no evita que las personas que van a hacer gestiones sencillas sin tener que aparcar en la zona, como clientes de empresas, personas que recogen a niños o a ancianos regularmente, titulares de comercios sin garaje propio, queden expulsadas; salvo, claro, que tengan capacidad económica para comprar un coche 0 emisiones o ECO.

Esta zona de bajas emisiones MC es la medida estrella del Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático del Ayuntamiento de Madrid. Aparte de la creación de Madrid Central, el Ayuntamiento prohibirá el aparcamiento en la zona SER a los vehículos sin distintivo ambiental (0 emisiones, ECO, B y C) a partir de 2020 y limitará su uso en

⁵⁸ “Las medidas aplicadas para este área podrían extenderse progresivamente en el futuro a otras zonas de la ciudad” (punto 5.1 del Plan A).

⁵⁹ “Sustitución de plazas azules a plazas verdes. De forma paralela se incrementará progresivamente la proporción de plazas para residentes frente a las de rotación en aparcamientos subterráneos, con el objetivo de liberar espacio viario para el peatón y la bicicleta (ensanche de aceras, nuevas zonas verdes)” (punto 5.1 del Plan A).

⁶⁰ Cada empadronado mayor de 16 años dispondrá de 20 invitaciones, de un día de duración cada una, al mes para dar acceso a MC a vehículos de invitados. Estos vehículos invitados por los empadronados podrán acceder a MC y estacionar tanto en el SER (2 horas máximo) como en un aparcamiento. Los vehículos de invitados que no dispongan de etiqueta ambiental no podrán acceder a partir de 2020. Estos permisos de acceso a MC tendrán validez desde las 00:00:00 horas hasta las 23:59:59 horas del día para el que se gestionen. Podrán solicitarse desde 3 meses naturales antes del día del acceso hasta en los 5 días naturales posteriores al día del acceso a MC. Realmente nos parece absurdo este empeño administrativo de controlar las relaciones de los ciudadanos y no tiene parangón en Europa.

⁶¹ https://elpais.com/ccaa/2015/07/31/madrid/1438375971_826460.html

2025 en todo el término municipal, de forma que ya en 2026 los usuarios de coches diésel matriculados antes de 2000 o de diésel matriculados antes de 2006 no podrán circular por el término municipal. El Ayuntamiento reconoció en su Plan de Movilidad Sostenible de la Ciudad de Madrid (2014) que todas las emisiones de gases derivadas del tráfico habían bajado⁶². Sin embargo, la razón que da para blindar el centro al tráfico privado es “garantizar la calidad del aire que respiran los madrileños y madrileñas para fortalecer la ciudad frente a futuros impactos climáticos” y para “cumplir la legislación europea y nacional en materia de calidad del aire”. Curiosamente, esa legislación ya se cumple la inmensa mayoría de días del año y los días que eso no ocurre tienen que ver con circunstancias anticiclónicas... Y esos futuros impactos climáticos (de darse) no se verán mejorados o paliados proporcionalmente por estas medidas, que son puramente locales.

Las encuestas realizadas a la población madrileña destacan un importante descontento social⁶³. Y no perdamos de vista el fenómeno de los “chalecos amarillos” (*gilets jaunes*)

⁶² Cito literalmente: “Las emisiones de NOx se han reducido un 36% (2006-2010), las de PM2.5 un 34% y las de CO2 aproximadamente un 20%.” ... aunque aún queda un cierto margen de mejora, “en concreto para que ninguna estación de la red de vigilancia de la calidad del aire registre valores superiores a 40 µg/m3 de media anual, como establece la normativa vigente.”. “Por su parte, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) directas e indirectas de la ciudad de Madrid, han descendido progresivamente desde el año 2005 (15.417 kt CO2eq), alcanzando las 11.527 kt CO2eq en el año 2011. En el periodo comprendido entre 1990 (12.718 kt CO2eq), base de referencia establecida por el Protocolo de Kyoto, y el año 2011, la reducción ha sido del 9,4%, lo que sitúa a Madrid por debajo del objetivo de España de Kyoto (+15%). En 2011, el sector de transporte por carretera contribuye con un 21% al total de emisiones de GEI y con un 34.3% a las emisiones directas. No obstante, las emisiones del sector transporte por carretera han disminuido un 28% en el periodo 1999-2011.”. Cfr. Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Ciudad de Madrid, 2014, págs. 31 y 32.

Y en su Documento titulado “Episodios de contaminación atmosférica. Procedimientos de Información y Alerta a la Población del municipio de Madrid” dice que “los niveles de dióxido de azufre actuales son muy inferiores al valor límite”, por lo que “no es necesario establecer protocolos de actuación para una posible superación del umbral de alerta de dióxido de azufre”. Y respecto del otro contaminante con límites (dejando de lado el ozono, cuya contaminación tiene un importante componente de climatología atmosférica), el dióxido de nitrógeno, dice que “aunque tampoco se ha superado el umbral de alerta... se ha considerado conveniente establecer procedimientos de actuación para los casos en que, debido a las condiciones meteorológicas adversas, puedan ser excepcionalmente elevados”. Como vemos, si siquiera respecto al tan temido NO2 la causal principal es antropogénica sino mixta, requiriéndose una climatología especialmente adversa para que se superen los niveles más graves.

⁶³ El 65% afirman no tener transporte alternativo, o tenerlo pero con muchas dificultades en el caso de que el Ayuntamiento siga adelante con su batería de medidas. Además, los ciudadanos afectados tardarían, como media, el doble de tiempo en llegar a sus puestos de trabajo. Asimismo, el estudio del RACE ha señalado que un 72% de los conductores de Madrid capital se desplaza a su trabajo en su vehículo, un número que asciende al 85% en caso de los conductores de Madrid provincia, por lo que limitar la movilidad en el centro y en los accesos perjudicaría a estos trabajadores y a la movilidad por cuestiones laborales. El estudio revela que los madrileños solicitan medidas de fomento o disuasorias pero no prohibitivas; mejora real de la frecuencia de autobuses, metro y cercanías, y más paradas. <https://www.autocasion.com/actualidad/noticias/el-pla-de-calidad-del-aire-no-convence-los-madrilenos>. Como nos recuerda CAÑETE SÁNCHEZ, J. A., “Retos de eficiencia energética relativos al transporte y

en Francia. Nacido sin filiación política alguna, integrado por un enorme grupo de ciudadanos enfadados por la subida del precio del gasoil con un supuesto fin de luchar contra el cambio climático (cuando esa subida no se ha producido ni en el tráfico aéreo ni en el marítimo, denuncian ellos, lo que esconde una clara medida recaudatoria) y por las restricciones de tráfico en las ciudades, por los peajes que tienen que pagar para acceder a ellas y, en general, por la persecución al coche entre las élites ambientalistas que rigen Alcaldías, y que pagan las clases medias⁶⁴.

iii. El nuevo Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid

El anterior Protocolo anticontaminación de Madrid (2014) permitía, cuando era declarado el escenario 3, reducir la circulación en el interior de la M-30 en un 50%: unos días podían transitar los dueños de coches con matrícula par y, al siguiente, los vehículos impares⁶⁵. Se activaba cuando durante dos días se superasen los niveles de aviso. En el escenario 4 dejaban incluso de circular los vehículos municipales, a excepción de los servicios públicos, pudiendo, además, el Ayuntamiento prohibir la

la movilidad”, comunicación al I Congreso Internacional I Congreso Internacional sobre el Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética: nuevos retos tras el horizonte 2020, Ronda, 2017, pág. 9, el metro y el tranvía exigen más inversiones que la flota de autobuses pues con lo que cuesta una línea de metro puede financiarse una red completa de autobuses urbanos.

⁶⁴

https://elpais.com/internacional/2018/12/02/actualidad/1543741707_932191.html.

<https://es.euronews.com/2018/11/17/los-chalecos-amarillos-bloquean-el-acceso-a-las-grandes-ciudades-francesas>.

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/gilets-jaunes-blocages-continuent-ce-jeudi-marseille-arles-aix-avignon-manosque-1587223.html>.

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/11/17/companias/1542457258_468602.html

⁶⁵ Este tipo de medidas, basadas en las restricciones de tráfico sobre la base del número par o impar de las matrículas se han revelado totalmente ineficaces a la hora de reducir la contaminación, pues los propietarios acaban comprando vehículos baratos con números pares e impares, y porque, aunque se reduzca el número de coches aumenta el tráfico de motos. Durante los períodos experimentales de monitorización de la contaminación derivada del empleo de restricción del tráfico en Nueva Delhi, India, con ocasión de medidas de matrículas pares-impares, las tasas de flujo de automóviles en las carreteras se redujeron en menos del 20%, pero aumentaron las tasas de dos ruedas motorizadas, de rickshaws y de autobuses de dos ruedas. No hubo un aumento insignificante en las tarifas de ocupación del automóvil, lo que demuestra que la mayoría de los propietarios de automóviles no optaron por compartir el automóvil. No se detectaron mejoras en los niveles de partículas en suspensión. Estos experimentos muestran que la regla de impar igual no fue efectiva para reducir la contaminación mensurable de partículas en Delhi. Vid. MOHAN, D., TIWARI, G., GOEL, R. Y LAHKAR, P., “Evaluation of the odd-even day traffic restriction experiments in Delhi, India”, en Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board, 2627, enero de 2017, págs. 9-16.

circulación completa de coches privados en el interior de la M-30, si lo considerara necesario.

En 2018 el Ayuntamiento ha endurecido las medidas a adoptar, tras la reforma del Protocolo Anticontaminación anterior por dióxido de nitrógeno anterior, que entró en vigor el pasado 8 de octubre, tras ser aprobado definitivamente en Junta de Gobierno. Se denomina “Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid”⁶⁶. Sin embargo, la suspensión de este protocolo tras ser recurrido por la Comunidad de Madrid por motivos procedimentales ha hecho revivir y volver a estar en vigor al anterior Protocolo de 2014. Las medidas de restricción del tráfico por motivos ambientales recogidas en el Protocolo municipal están también previstas en el Anexo II del anteriormente citado Decreto 140/2017, de la Comunidad de Madrid.

En el nuevo Protocolo municipal los escenarios se activarán antes, con valores de emisión más bajos; y, de forma, a mi parecer, bastante desproporcionada y poco motivada, las restricciones se elevarán a toda la ciudad en los episodios de contaminación más elevados; se añadirá un nuevo escenario, pasando de los cuatro actuales a cinco; las restricciones de tráfico discriminarán entre los coches privados según las etiquetas otorgadas por la DGT; y, por primera vez, las motocicletas se verán también afectadas por las medidas, cuando sabemos que su eficiencia es muy alta en relación con los coches (y su ratio de contaminación/persona es muy baja).

La principal novedad entra en el Escenario 3, que únicamente se activa al encadenarse tres días de preaviso. Con las nuevas modificaciones de activación, se prevé que se aumentará el número de días en que esté activo, además de que será más restrictivo.

Los cambios en este escenario los encontramos principalmente en el área al que afecta, pasando de la almendra central a toda la ciudad, así como a la limitación de acceso, que anteriormente se hacía por matrícula par e impar y que ahora estará determinado por el etiquetado medioambiental y que dejará fuera a los vehículos más contaminantes.

66

Veamos un resumen de los escenarios posibles, teniendo presente que el nivel de preaviso se producirá cuando tan solo dos estaciones de la misma zona superen los 180 microgramos/m³ de aire durante dos horas consecutivas; y el nivel de aviso se produce cuando dos estaciones de la misma zona superen los 200 microgramos/:

- **Escenario 1:** velocidad limitada a 70 km/h en M-30 y accesos desde la M-40. Recomendación de utilizar el transporte público. Entrará en vigor con un día de preaviso.

- **Escenario 2:** prohibición de estacionar en la zona SER, excepto vehículos CERO y ECO. Prohibición de circular en la almendra central y M-30 a vehículos sin etiquetado, incluidas las motocicletas. Entrará en vigor tras producirse dos días de preaviso o uno de aviso.

- **Escenario 3:** prohibición de estacionar en la zona SER, excepto vehículos CERO y ECO. Prohibición de circular en toda la ciudad a vehículos sin etiquetado, incluyendo las motocicletas. Restricción por etiquetado de acceso a la ciudad para los vehículos contaminantes. Entrará en vigor tras producirse tres días de preaviso o dos de aviso.

- **Escenario 4:** prohibición de estacionar en la zona SER, excepto vehículos CERO y ECO. Prohibición de circular en toda la ciudad a vehículos sin etiquetado, incluyendo las motocicletas⁶⁷. Prohibición de circular por la almendra central y M-30 a los vehículos de etiqueta B. Se desencadenará tras prolongarse el nivel de aviso durante 4 días.

- **Escenario 5:** Prohibición de circular a los vehículos sin etiqueta y aquellos con etiquetas B y C. Máximo nivel de alerta marcado por la UE y al que nunca se ha llegado en Madrid. Es el nivel de alerta.

⁶⁷ Las motos que no dispongan de distintivo medioambiental, es decir aquellas que tenga o superen los quince años de edad (matriculadas antes de 2003), no podrán circular por Madrid, ya sea en la ciudad en su totalidad o en la almendra central según escenario. El nuevo protocolo deja fuera de este supuesto a los ciclomotores.

El nuevo Plan llega incluso a prever que cuando se supere el escenario 5 de forma sostenida el Ayuntamiento pueda establecer limitaciones temporales de uso o prohibición de calefacciones en función de la tecnología, fuente de energía de la que se abastezcan o del combustible que utilicen y algunas prohibiciones en la actividad industrial. Ningún Ayuntamiento se atrevería a adoptar una medida tan impopular, que posiblemente afectaría también al derecho a la inviolabilidad del domicilio. Además, sería incontrolable policialmente. Pero este dato nos sirve para columbrar el delicado equilibrio que existe entre las medidas ambientales y su aceptación social. Y echamos de menos medidas que limiten las emisiones industriales antes del Escenario 5, pero, igualmente, su impopularidad, la afectación a la actividad económica en ciudades tan importantes como Madrid y su incidencia sobre el derecho a la libertad de empresa las ha eliminado del Protocolo. Con lo cual, vemos que el pagano es siempre el sufrido ciudadano conductor, la diana fácil a la que se puede disparar sin que haya demasiado clamor popular en contra, perseguido y hastiado como se encuentra desde hace años.

iv. La Ordenanza de Movilidad sostenible del Ayuntamiento de Madrid (de 9 de octubre de 2018)

La Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid (aprobada el 9 de octubre de 2018) ha recogido la regulación arriba comentada sobre Madrid Central y las zonas de bajas emisiones y de áreas restringidas. Incluye una prohibición de circular y de estacionar a los vehículos privados que no tengan las etiquetas de la DGT. En su art. 6.2 y en su Disp. Transitoria indica que la prohibición general de circulación del artículo 6.2 entrará en vigor el 1 de enero de 2025 (algo que nos parece, por tratarse de una medida permanente, claramente inconstitucional). Sin embargo, la prohibición general de estacionamiento de vehículos sin distintivo ambiental en las plazas de las Áreas de Estacionamiento Regulado entrará en vigor en pocos días, a partir del 1 de enero de 2020, que consideramos igualmente inconstitucional, por idéntica razón.

Ni el derecho a la salud ni al medio ambiente (arts. 43 y 45 CE) son derechos de rango suficiente para establecer una obligación permanente de sujeción general de los españoles que quieran circular por las zonas de bajas emisiones y áreas de acceso

restringido de la ciudad de Madrid a las prohibiciones y restricciones de tráfico que se impongan (apdos. 2º y 3º del art. 6)⁶⁸.

Y someter la libre circulación de un coche de una persona no empresaria y que no ejerce ninguna actividad económica a la posesión de una de las etiquetas de la DGT casa mal con el art. 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado (LGUM), que solo permite limitar por autorización la libertad de circulación de bienes en España cuando el sujeto afectado es un empresario (letras a), b) y c) de dicho precepto), ya que en los casos de restricción del tráfico a vehículos privados la inmensa mayoría de los afectados no lo son (aunque también los hay, por supuesto), tratándose de simples conductores queriendo entrar en el centro de una ciudad. Lo mismo dice el art. 84 bis LRBRL, redactado por la Ley de Economía sostenible y, actualmente, por la LRSAL (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

Algunos argumentarán que estas etiquetas no son autorizaciones sino actos administrativos de carácter informador otorgados por la Administración a los propietarios de los coches y motos en España. Pero teniendo en cuenta que estas etiquetas son requisito *sine qua non* para poder acceder al centro de algunas ciudades, por motivos ambientales, entran de lleno, así, en el ámbito objetivo del art. 17 de la LGUM y actuarían como autorizaciones administrativas *stricto sensu, in tuitu rei*, muy parecidas a lo que es el mismo permiso de circulación del vehículo⁶⁹.

Solo forzando la interpretación de la letra d) del art. 17.1 podría entenderse válido el recurso a esas autorizaciones ambientales, pues, repetimos, los conductores no son

⁶⁸ Tanto más cuando ello implica desembolsos económicos importantes para aquellos españoles que no dispongan de coches con etiqueta de la DGT, obligándoles a adquirir un coche altamente eficiente que podría ser, lo que podría ser reclamado en aras de la responsabilidad del Estado legislador.

⁶⁹ Por tanto, los empresarios dedicados al reparto de mercancías, del alquiler de coches con o sin conductor y cualquier otro que necesite entrar en el centro de una ciudad y que vean impedido su acceso por no tener etiqueta DGT nada podrían alegar por esta vía, pues la letra a) del art. 17.1 les obliga a someterse a dicha autorización. Lo mismo los fabricantes de coches que no cumplan los requisitos ambientales de las etiquetas más eficientes, por ejemplo (las 0 emisiones o la ECO). Pero los conductores a los que se le impida el acceso por carecer de esas etiquetas, sin ser empresarios, tendrán motivos para preguntarse por qué se les exige a ellos este requisito ambiental sin ser operadores económicos, pues al fin de cuentas se trata de salvaguardar una libertad económica como la libertad de mercado y de circulación de bienes y mercancías, que no puede ser obstaculizada ni directa ni indirectamente cuando el afectado no es operador económico, entrando más en el ámbito de la libertad de movimientos o de circulación del art.19 CE

operadores económicos, y la normativa EURO de eficiencia ambiental de vehículos pesados no le es aplicable.

Tampoco el reglamento (ordenanza) nos parece rango adecuado para establecer sacrificios de esta gravedad a un derecho fundamental como la libertad de circulación del art. 19 CE pues introduce restricciones más estrictas que las permitidas por la LT o por la LCAPA. Quizás por ello el art. 24 de la Ordenanza no habla de salud ni de medio ambiente, sino que indica que las restricciones de tráfico en las áreas de acceso restringido se harán “por motivos de seguridad vial, seguridad ciudadana, y protección de la integridad de los espacios públicos y privados”, ya que la seguridad sí es un derecho fundamental. Pero lo cierto y verdad es que esas restricciones se realizan por motivos ambientales y de salud, lo que supone un claro fraude de ley que determinaría que esas medidas administrativas de restricción o prohibición del tráfico pudieran ser declaradas nulas por carecer de presupuesto de hecho habilitante y por desviación de poder pública⁷⁰.

Más correcto desde el punto de vista jurídico es el art. 35 de la Ordenanza, que permite la implantación de medidas extraordinarias y temporales de restricción total o parcial del tráfico, de prohibición del estacionamiento de vehículos y de limitación de la velocidad dentro del término municipal de Madrid, previa amplia comunicación, cuando exista riesgo o se haya producido la superación de los umbrales de alerta o los valores límite establecidos por la legislación en materia de calidad del aire, en el marco de la normativa estatal y autonómica vigente en dicha materia. Aunque pudiera vulnerar el principio de proporcionalidad una medida que, conforme a la letra c) de su apdo. 3º supusiera la prohibición total de circulación en determinadas vías y horarios, bien con carácter general o para determinados vehículos. Para no ser una medida inconstitucional y, por tanto, nula por el art. 47.1, a) Ley 39/2015, las autoridades municipales deberían motivar muy bien, desde un punto de vista técnico, los siguientes extremos⁷¹:

⁷⁰ Resulta evidente que son los motivos ambientales los que subyacen en el supuesto de hecho recogido en el art. 24.1 de la Ordenanza, en la medida en que se indica que el Pleno municipal podrá implantar con carácter general o respecto de determinados vehículos, previa la señalización oportuna, medidas permanentes de... restricción total o parcial del tráfico. Una tal prohibición o restricción permanente a determinados tipos de vehículos es contraria al principio de proporcionalidad y de igualdad.

⁷¹ Las Ordenanzas o protocolos que permitan esas restricciones de tráfico por motivos ambientales deben estar muy bien motivadas, y en su elaboración es imprescindible información pública (LPAC y LRBRL). La justificación de la ordenanza constituye, también, un requisito material, pues el TJUE exige demostrar, en la fase de control judicial, este tipo de medidas restrictivas y su proporcionalidad. El test de

- la “certeza” científica de que ese sacrificio en el derecho de circulación será determinante para la no superación de los niveles de gases establecidos;

- la razón por la que se impide el acceso a determinadas vías y no a otras, y por qué en determinados tramos;

- la explicación de por qué a determinados coches se le impide el acceso y no a otros;

- la duración de la medida y su impacto en el abatimiento de la contaminación atmosférica;

- qué otras medidas paliativas se han adoptado con carácter previo por parte del Ayuntamiento antes de recurrir a estas medidas, que afectan a derechos fundamentales.

Con los mismos argumentos deben ser analizadas las medidas restrictivas de la circulación y aparcamiento de camiones de los arts. 181 y 182 de la Ordenanza.

La misma ordenanza sabe que tiene que motivar adecuadamente las restricciones de los camiones que hagan reparto de mercancías y del conflicto que puede existir entre esas restricciones y el correcto abastecimiento de tiendas, mercados y servicios de restauración en el centro de la ciudad (art. 196), pues indica que “las medidas que se pudieran adoptar de restricción del tráfico de vehículos destinados a la distribución urbana de mercancías tendrán en cuenta la necesidad de garantizar el servicio de reparto de mercancías, el servicio postal universal, y lo dispuesto en la Ordenanza de protección contra la contaminación acústica y térmica”⁷². ¿Por qué parece olvidarse entonces de

proporcionalidad que aplica el TJUE comprende dos aspectos: la necesidad de la medida y la existencia de medios alternativos menos dañinos para la libre circulación. Y hay que recordar que corresponderá a la Administración local la carga de probar la proporcionalidad de la medida restrictiva, ya que, como ha establecido el Alto Tribunal, la presunción obra en contra de las medidas restrictivas que adoptan los Estados miembros y a favor de la libre circulación.

⁷² Recordemos que en las zonas de servidumbre acústica cabe la imposición también de medidas de restricción, y que los automóviles son emisores acústicos según la Ley (arts. 3, p y 12.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Cfr. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. y DE MIGUEL PERALES, C., “Leyes administrativas generales sobre contaminación atmosférica”, en ALONSO, F. J., GÓMEZ, J., MARTÍNEZ, F., DE MIGUEL, C., NAVARRO, I., REY, J. L. y YANGUAS, G., “Nuevas formas de contaminación atmosférica”, Dykinson-Comillas, Madrid, 2004, págs. 76 y 81-82.

salvaguardar el derecho a la libertad de circulación, siendo más importante en jerarquía que el derecho a la libertad de empresa? Parece un “olvido” en clave ideológica o, en todo caso, deliberado.

Por eso la redacción del art. 35.4 nos parece de dudosa constitucionalidad, por su carácter dogmático, ya que la jurisprudencia del TEDH, TJCE, TC o TS permite sacrificios de un derecho en atención a las circunstancias particulares del caso. Sin embargo, en este artículo, se somete siempre la libertad de circulación al medio ambiente y a la salud:

“Las medidas que se adopten prevalecerán sobre el régimen general de circulación y estacionamiento previsto en esta Ordenanza, debido a su carácter excepcional y temporal y en consideración a la necesaria garantía de la seguridad vial así como a la primacía de la protección del medio ambiente y de la salud sobre la movilidad en vehículos a motor.”

Este precepto nos parecería también inválido porque la movilidad en vehículos a motor es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad de circulación, como veremos después. Y porque las medidas se harán permanentes a partir de 2025.

Y como todo acto administrativo que afecte a los derechos de los particulares exige notificación previa, parece evidente que el acto administrativo de adopción de las medidas de restricción del tráfico privado debe ser previamente comunicado a la población afectada, con la antelación suficiente. Solo entonces será considerado válido y ejecutivo, y no al revés (como parece expresar el art. 35.7). Por cierto, es muy discutible que las medidas de restricción puedan ser adoptadas por Decreto por el Concejal de medio ambiente y no por el Alcalde, en virtud del art. 21.1, m) LRBRL.

Igualmente nulas serían las infracciones de tráfico que el Ayuntamiento de Madrid girase por incumplimiento de las medidas de restricción de tráfico pues, aunque el art. 35.9 de la Ordenanza remita a la LT de 2015, aún no ha sido ésta modificada añadiendo dicho tipo infractor, aunque hayan quedado recogidas en la Ordenanza en su art. 238.2, b) y 238.3, c).

Y es igualmente dudoso que el Ayuntamiento pueda retirar un coche por incumplir esas restricciones [(art. 230.3, c)]⁷³.

B. El Área metropolitana y la ciudad de Barcelona

i. Programa de Medidas contra la Contaminación Atmosférica del Área metropolitana

Ya comentamos arriba el Protocolo aprobado por la Comunidad Autónoma de Cataluña. También el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) ha aprobado un Programa de medidas transversales con el objetivo de luchar contra la contaminación atmosférica.

Entre todas las medidas, más de una treintena son específicas del ámbito de la movilidad, responsable, a su juicio, del 80% de la polución a la ciudad y del medio ambiente.

Así, se trabajará en los protocolos ante los episodios de contaminación atmosférica, la creación de la Tarjeta Verde Metropolitana, la restricción de los vehículos más contaminantes, aquéllos que no tengan [etiquetado ambiental de la Dirección General de Tráfico \(DGT\)](#), en las rondas y en el perímetro interior, y la mejora del transporte público

ii. Programa de medidas contra la contaminación del aire de la ciudad de Barcelona

Entró en vigor el 1 de diciembre de 2017. Entre las actuaciones a adoptar se prevé establecer una zona de emisiones bajas comprendida entre las rondas, que incluye Barcelona (excepto los barrios de Collserola, la zona industrial de la Zona Franca y las mismas rondas), casi todos los barrios de L'Hospitalet de Llobregat y de Sant Adrià de

⁷³ Pues supone una medida restrictiva de la libertad de circulación y del derecho de propiedad, no amparada en una norma legal, ya que el art. 7, c) de la LT de 2015 solo intitula a los municipios a la retirada de los vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito en los casos previstos por el art. 105 de la misma, y, sobre todo, cuando obstaculicen, dificulten o supongan un peligro para la circulación, o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo.

Besòs, y los barrios de Cornellà y Esplugues de Llobregat, que se encuentran en el interior del perímetro de las rondas.

Supone que desde el pasado 1 de diciembre de 2017, cuando se decreta uno de estos episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno⁷⁴ no podrán circular los turismos sin etiqueta de la Dirección General de Tráfico (las etiquetas, recordamos, son las Cero, Eco, C y B⁷⁵). También se prevé activar la tasa de estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, con un incremento de la tarifa en Área Azul y Área Verde (para no residentes) de 2 euros/hora, excepto en los vehículos 0 emisiones. Por lo tanto, los turismos matriculados antes del 1 de enero de 1997 no podrán circular. Las restricciones de tráfico se establecerán entre las 7.00 y las 20.00 horas, de lunes a jueves, a partir del día siguiente de la declaración de episodio. Como en Madrid, los vehículos de emergencias (policía, bomberos y ambulancias), vehículos de personas con movilidad reducida y servicios esenciales podrán circular independientemente de su etiqueta de la DGT.

Y también al igual que en Madrid, los ciudadanos podrán ser avisados horas antes de la activación del protocolo mediante un sistema automático de avisos para alertar de la activación y desactivación de los episodios, que se podrá descargar a través de la web del consistorio.

Establece un calendario de despliegue de medidas clave definidas en el Plan de Movilidad Urbana (PMU), coherente con el Plan de Actuación para la Mejora de la Calidad del Aire con el horizonte 2020, aprobado mediante acuerdo de gobierno de la Generalitat 127/2014, el 23 de septiembre del 2014. Este plan autonómico abarca ámbitos clave como el tráfico rodado, la industria, el puerto y el aeropuerto, la sensibilización ciudadana y la fiscalidad, según las orientaciones del nuevo programa europeo “Aire limpio para Europa”. Este plan aboga por la creación de zonas urbanas de atmósfera protegida (ZUAP) o “zonas de bajas emisiones”, como también se llaman,

⁷⁴ Un episodio de contaminación ambiental es una circunstancia puntual declarada por la Generalidad cuando los niveles de contaminantes atmosféricos (las partículas en suspensión PM10 o los 200 µg/m3 de dióxido de nitrógeno) registrados en más de una estación de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica de Cataluña de la zona superan los valores límite autorizados por la Unión Europea (UE) y las previsiones no indican una mejora.

⁷⁵ <https://ajuntament.barcelona.cat/qualitataire/es/zona-de-bajas-emisiones>

es una actuación obligatoria para los municipios de más de 100.000 habitantes de la zona de protección especial, que consiste en delimitar las áreas urbanas más densamente pobladas donde la calidad del aire es especialmente crítica y aplicar medidas restrictivas a la circulación de los coches más contaminantes⁷⁶.

A partir del 1 de enero de 2025 la prohibición permanente de circulación dentro de los municipios del Área Metropolitana de Barcelona será para todos los vehículos sin etiqueta de la DGT, 24 horas al día⁷⁷. Valgan aquí las mismas consideraciones sobre la constitucionalidad de esta medida que hicimos arriba cuando hablamos de las medidas del Ayuntamiento de Madrid.

C. Algunas medidas adoptadas en otras ciudades

i. Algunos casos acertados y otros fallidos

La Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Lisboa aprobó un Plan y Programa de Manejo del Aire Diario del Tráfico (PPMQar-LVT aprobado por la Portaria n.º 715/2008, 6 agosto). El Protocolo del Ayuntamiento de Lisboa se firmó el 16 de septiembre de 2008 y el Programa de Ejecución lo fue en 2009 (Despacho n.º 20763/2009, publicado en el Diário da República, 2ª Série, n.º 180, 16 de septiembre de 2009). Su objetivo era respetar los límites de PM10 en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Setubal y de NO2 en el Área metropolitana del Norte de Lisboa. La creación de una “Low Emission Zone” (LEZ) en Lisboa era una de las medidas estrellas del PPMQar-LVT. Se llama “ZER - Zona de Emissões Reduzidas”.

Una LEZ es una zona urbana donde solo pueden entrar vehículos con determinados estándares de contaminación atmosférica. Es un tipo de herramienta de una política urbana superior denominada “urban access restrictions” (restricciones de acceso

⁷⁶ A partir del pasado 1 de diciembre de 2018 las motos y los ciclomotores sin etiqueta DGT tampoco podrán circular en caso de episodio de contaminación. Y a partir del 1 de enero de 2020 ya no podrán circular nunca los coches privados sin etiqueta de la DGT, con o sin episodios de contaminación por NO2, todos los días laborables, de 07.00-20.00hs. Valgan aquí las mismas objeciones que hicimos arriba al Protocolo y Ordenanza madrileños.

⁷⁷ <https://ajuntament.barcelona.cat/qualitataire/es/episodios#restriccions>

urbano)⁷⁸. En 2011 había 225 LEZ en 11 países europeos. El TJCE condenó a Portugal por no poner en práctica zonas de reducción de emisiones en sus ciudades, especialmente Lisboa. Tras aplicar la LEZ de Lisboa en su primera fase, 2011 (zona de Avenida Liberdade y Baixa) se ha detectado que, aunque el tráfico sigue siendo igualmente intenso, la flota de coches privados ha cambiado por completo de ser antigua y a motor de combustión a una moderna de coches eléctricos o EURO 4 y EURO 5. En lugar de aprobar una restricción global en el perímetro de Lisboa, el Ayuntamiento optó por restringir la circulación solo en la zona crítica de Avenida da Liberdade y Baixa, impidiendo el acceso de coches que no tuvieran la EURO 1 Emission Standard (vehículos construidos antes de julio de 1992), durante los días entre semana entre las 8h-20h., y, además, con muchas excepciones a las restricciones que motivaban que las restricciones afectaran solo en realidad al 10% del tráfico diario en la zona. La señalización era vertical, advirtiendo que se entraba en zona de tráfico prohibido a los vehículos sin etiqueta EURO 1.

El 29 de febrero de 2012 entró en vigor la Segunda Fase de las restricciones (Deliberation nr. 105/CM/12, publicado en el suplemento 3º del Boletim Municipal n.º 941, de 1 de marzo de 2012), que implicaba restricciones de 7 a 21h. en los días entre semana, de vehículos ligeros y pesados que no tuvieran la EURO 2 (vehículos ligeros construidos antes de enero 1996 y pesados antes de octubre del mismo año, en la zona

⁷⁸ Cfr. TÖGEL, M. Y ŠPIČKA, L., “Low-emission Zones in European Countries”, en TRANSACTIONS ON TRANSPORT SCIENCES, NUMBER 3, VOL. 7, 2014, págs. 97-104. Las “urban access restrictions” pueden ser de dos tipos: acceso condicionado al pago de una tarifa; prohibición de entrada a determinados tipos de vehículos. Compartimos la opinión de estos autores cuando consideran que el acceso condicionado mediante pago de tarifa es un sistema mejor que el segundo, en cuanto aporta mayor flexibilidad, ya que permite hacer pagar más o menos a los vehículos en función de sus emisiones; o por horas de entrada, o por días de entrada. Y desincentivan también el uso del coche privado, dicen, de forma que cada vez más gente acaba viajando en transporte público. Respecto a las prohibiciones de entrada, siguiendo a estos autores, pueden ser de dos tipos: “restriction zones”, esto es, acordonamiento de zonas en las que no pueden entrar determinados tipos de vehículos indeseables, como los de transporte pesado; y las “low emisiones zones”, a las que pueden pasar vehículos con menos emisiones (según etiquetas ambientales nacionales o EURO). Aunque el acceso condicionado a pago de tarifa suele tener una función principal de reducir la congestión del tráfico, acaban suponiendo también una reducción de la contaminación atmosférica. Y, en general, la introducción de las LEZs tiene por finalidad la renovación de la flota de coches, pues mientras más nuevos son los vehículos menos emisiones tienen. El problema, como recalamos varias veces en esta investigación, es que no todos se pueden permitir cambiar de coche, y que no se puede imponer unos requisitos EURO o unas etiquetas ambientales muy exigentes desde el principio, sino progresivas en el tiempo, para que el impacto económico no sea tan alto como para suponer, de facto, limitaciones a la libertad de circulación de amplios grupos de población. O eso, o repartir ayudas administrativas de cuantía suficiente como para incentivar a la población a comprar coches nuevos. En Suecia, Dinamarca e Inglaterra las LEZ suelen impedir el acceso a vehículos pesados. En Alemania, desde 2007, las LEZ de Berlín, Colonia y Hannover se aplican a todos los vehículos con dos ejes de ruedas, impidiendo el acceso a los que tengan peores prestaciones en forma de emisiones. Éste es el modelo implantado en España.

Avda. Liberdade y Baixa (Zona 1) y prohibición, igualmente, de circular a vehículos sin la EURO 1 en el resto de la zona de restricción creada (Zona 2).

Desde el 15 de enero de 2015, comenzó una nueva fase de aplicación de la LEZ: en la zona 1 se aplicaría la EURO 3 (prohibición de entrada de vehículos construidos antes de 2000) y en la zona 2 la EURO 2. Se multa por contravenir la LEZ. Algunos autores han confirmado⁷⁹ que solo se ha producido una pequeña reducción del tráfico, del 3% dentro de la LEZ y del 4% fuera de ella. Y de solo un 6% de reducción del NO₂ en la LEZ zona 1. En negativo hay que decir que tampoco se ha modernizado la flota de taxis, debido a la falta de subvenciones

Debido a la falta de apoyo social y de los conductores, el plan fue inicialmente muy laxo⁸⁰. En un estudio realizado en 2007 desde la Universidad de Lisboa, el 51% de los conductores lisboetas se mostraron contrarios a que el Ayuntamiento impusiera restricciones de tráfico, y el restante 49% se mostraba a favor de imponer el pago de una tasa para acceder al centro de la ciudad. Las restricciones permanentes de acceso actuales son incluso menos populares⁸¹.

En el **DF de Méjico** se aplica desde hace años el Programa “Hoy no circula”. Las restricciones regulares se aplican un día a la semana (el día depende del último dígito de la placa de número) y dos o todos los sábados, según las características de emisión probadas del vehículo. Durante los episodios de máxima contaminación, se aplican restricciones adicionales al uso del vehículo como parte del programa de alerta ambiental⁸².

Roma tiene varias Zonas de Tráfico Limitado y estudia cómo ampliarlas. Además, está a punto de aprobar un peaje para entrar al centro, basado en el modelo londinense y

⁷⁹ Cfr. NUNES DA SILVA, F., LAJAS CUSTÓDIO, R. A. Y MARTINS, H., “Low Emission Zone: Lisbon’s Experience University of Lisbon”, en Engineering and Technology Publishing, 2014, págs. 135-137. Ver también <http://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/portugal/lisbon> y <http://www.cm-lisboa.pt/viver/mobilidade/zonas-emissoes-reduzidas>

⁸⁰ Cfr. RUI ANCIAES, P., “Area-wide traffic restriction in Lisbon city center: opportunity lost or mistake avoided?”, en Transportation Research Procedia, n.º. 8 (2015), págs. 237-246.

⁸¹ Vid. PESTANA BARROS, C. y DIEKE, P., “Choice Valuation of Traffic Restrictions: Perspectives on Noise, Pollution and Congestion Preferences”, School of Economics and Management TECHNICAL UNIVERSITY OF LISBON, WORKING PAPER 08/2008/DE/UECE.

⁸² Cfr. INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM, “Strategies for mitigating air pollution in Mexico City. International best practice. Case specific policy analysis”, OCDE, 2017, pág. 26.

siguiendo el ejemplo de Milán, pero cuenta con la plena oposición de la población, ante la ineficiencia del transporte público de la capital italiana⁸³.

En **Chile**, desde 2015, se está tramitando un proyecto de Ley titulado “para regular la circulación de vehículos motorizados por causa de congestión vehicular o contaminación atmosférica”⁸⁴, de artículo único.

En **Pekín**, una de las ciudades con peor atmósfera del mundo, en 2008 fue introducida una política municipal de restricción de la circulación por matrículas (opción que tampoco afecta al derecho a la libertad de tránsito, por afectar mínima, parcial y temporalmente a los conductores), impidiendo cada día la conducción de lunes a viernes a los coches que terminaran en dos determinados dígitos⁸⁵. A principios de 2017 Pekín estableció también una LEZ (Low Emission Zone), de forma que los turismos antiguos de gasolina no pudieran entrar en el área interior de la ciudad, es decir, dentro del quinto anillo que la rodea, durante los días de entre semana. Debido a que se trata, por ahora, de unas restricciones muy poco ambiciosas, la reducción de NOx conseguida ha sido solo del 0,12%, aunque sí se ha conseguido una mayor reducción en CO y en partículas⁸⁶.

ii. Los impuestos por congestión del tráfico: el caso de Londres y de Singapur

⁸³ https://elpais.com/ccaa/2018/10/05/madrid/1538740369_493583.html

⁸⁴ http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=10184-15: “ARTÍCULO ÚNICO: En los casos en que se decrete la prohibición de circulación de vehículos motorizados, fundado en la congestión vehicular o contaminación atmosférica, ésta podrá ser permanente, distinguiendo por dígito o letra de la placa patente, tipo de vehículo, combustible que utilice, tecnología o antigüedad. En la Región Metropolitana de Santiago, se podrá prohibir la circulación de manera permanente de vehículos motorizados livianos, hasta en dos dígitos, aun cuando cuenten con convertidor catalítico, cuando se sobrepasen las normas de calidad para aquellos contaminantes saturados. Adicionalmente a los dos dígitos señalados, se podrán agregar nuevos dígitos en casos de alerta, pre emergencia y emergencia ambiental.

Los dígitos o letras de las placas patentes sujetos a restricción, deberán ir variando periódicamente en su orden de aplicación diaria.”

⁸⁵ En 2010 se prohibió la compra de más de 20.000 coches al mes en la ciudad, para evitar la picaresca de la población, que compraba coches con otras matrículas para sortear esa prohibición. Ni qué decir tiene que esa medida limitativa de la libertad personal y del mercado es incompatible con la democracia occidental. Cfr. ZHONG, N, CAO, J. Y WANG, Y., “Traffic Congestion, Ambient Air Pollution, and Health: Evidence from Driving Restrictions in Beijing”, en JAERE, volume 4, number 3, pág. 821 y ss.

⁸⁶ Cfr. ZHANG, Y., ANDRE, M., LIU, Y., WU, L., JING, B. Y MAO, H., “Evaluation of low emission zone policy on vehicle emission reduction in Beijing, China”, en IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 121 (2018) 052070, pág. 4.

En **Londres**, su alcalde Ken Livingstone impuso hace 15 años una medida de cobro de una tasa de 12 euros para entrar en el centro de la ciudad (salvo los residentes que pagan unos 2 euros). El asunto acabó en los tribunales, que dieron la razón a Livingstone. El éxito paulatino de la medida (interiorizada por los británicos progresivamente) hizo que en 2007 se doblara el espacio afectado por la tasa de congestión a una notable zona del oeste de la ciudad. Quedan excluidos de ella las motos, ciclomotores, taxis, vehículos de emergencia y sanitarios, discapacitados, etc. Desde 2008 la tasa discrimina también entre los vehículos más contaminantes (que pagan una tasa más alta, si están matriculados después de 2001 y emitan más de 225 g/km de CO₂) y los menos (que pagan menos e incluso pueden estar exentos de pagarla).

Desde luego, parece más razonable esta medida inglesa que el cierre completo del centro de una ciudad a los vehículos más contaminantes (como ha ocurrido recientemente en Madrid y se pretende realizar igualmente en Barcelona), sencillamente porque respeta la libertad del ciudadano, que, cuando lo necesite por cualquier razón, siempre puede pagar la tasa y entrar en el centro de la ciudad, sin tener que solicitar una autorización a algún vecino o aparcar en un parking público (como en el caso madrileño, especialmente ejemplar por su afectación a la libertad personal y de circulación). Y ello a pesar de que en febrero de 2008 el Alcalde de Londres implantó la *London Low Emission Zone*, tasa que deben pagar solo los transportistas que usen furgonetas o minibuses con nivel inferior al estándar de emisión Euro 3 y Euro 4 para los camiones y autobuses (los coches particulares y motos están exentos). Esta tasa es compatible con la anterior⁸⁷. Además, el cobro de estas tasas está amparado constitucionalmente por el principio comunitario de “quien contamina, paga”⁸⁸.

Sin embargo, en 2013, tras 5 años de puesta en marcha de la zona de bajas emisiones de Londres, un equipo australiano midió qué reducción de contaminación atmosférica había producido la medida. Las conclusiones fueron claras y contundentes, por su fracaso, ya que, en 5 años, la media de reducción de la polución del aire en forma de

⁸⁷ Cfr. JIMÉNEZ COMPAIRED, I., “Congestión del tráfico urbano y derecho al medio ambiente: acciones públicas e instrumentos económicos”, en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 163-165.

⁸⁸ No existe un derecho a la gratuidad del uso de calles y carreteras. La Corte Constitucional italiana, una de las primeras en pronunciarse, habida cuenta de que su Código de Circulación histórico es de 1868 (Sentencia 12/1965) en relación con los peajes (*diritto di pedaggio*), les confirió legitimidad, pues no existe un “diritto alla strada” y menos aún, un “diritto alla strada gratuita”.

partículas era de entre el 2.5 y el 3%. Además, en el concreto gas NOx las reducciones se mostraron como imperceptibles, algo que confirma también otro estudio independiente⁸⁹. Esto demuestra que la eficacia de estas restricciones son absolutamente desproporcionadas, por lo bajo, en relación con el sacrificio que suponen para la libertad de movimientos o de circulación en las grandes ciudades⁹⁰. Un equipo estadounidense que estuvo igualmente monitorizando las emisiones en la LEZ de Londres desde 2008 a finales de 2011 halló que la reducción de NOx era tan solo de entre un 3-5%⁹¹.

Estas medidas de tarificación son apoyadas por la Comisión Europea, que, en su Libro Blanco de los Transportes de 2010 apoya la interiorización, en el uso de las infraestructuras, de sus costes externos, entre los que cabe citar la contaminación producida por los coches que la usan⁹².

La ciudad pionera en la imposición de impuestos o peajes de acceso a las ciudades (*congestion charging* o *congestion pricing*) fue **Singapur** (¡en 1975!). No son figuras que nos gusten especialmente a los administrativistas, pues las leyes tributarias *odiosa sunt*, y porque suponen una discriminación del conductor conforme a su capacidad económica, resultando, en suma, en el derecho de los más pudientes a poder disfrutar de su derecho a la libre circulación en el centro de las ciudades. Sé que es una figura

⁸⁹ Cfr. FERREIRA, F., GOMES, P., CARVALHO, A. C., TENTE, H., MONJARDINO, J., BRÁS, H. Y PEREIRA, P., “Evaluation of the Implementation of a Low Emission Zone in Lisbon”, en *Journal of Environmental Protection*, 2012, 3, pág. 1199, indican que la reducción de NOx fue de sobre un 1% e incluso por debajo de este porcentaje, llegando a ser en los escenarios óptimos de hasta un 7%, puntualmente.

⁹⁰ Cfr. ELLISON, R. B., GREAVES, S. P., HENSHER, D. A., “Five years of London’s low emission zone: Effects on vehicle fleet composition and air quality”, en *Transportation Research Part D* 23 (2013), pág. 25. “Ambient air quality measurements show concentrations of particulate matter within the low emission zone have dropped by 2.46–3.07% compared to just over 1% for areas just outside the zone. However, no discernible differences are found for NOX concentrations”

⁹¹ Cfr. KELLY, F., ARMSTRONG, B., ATKINSON, R., ANDERSON, H.R., BARRATT, B., BEEVERS, S., COOK, D., GREEN, D., DERWENT, D., MUDWAY, I., Y WILKINSON, P., “The London Low Emission Zone Baseline Study”, en *Research Report 163 Health Effects Institute Boston, Massachusetts*, Nov. 2011, pág. 5.

⁹² Cfr. COMISIÓN EUROPEA, Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, pág. 79: “El principio fundamental de la tarificación de las infraestructuras es que el coste de utilización de una infraestructura debe incluir los costes de infraestructura pero también los costes externos, incluidos los costes relacionados con los accidentes, la contaminación atmosférica, el ruido y la congestión. Este principio se aplica a todos los modos de transporte y a todas las categorías de usuarios, tanto para los vehículos privados como para los vehículos comerciales. En el caso de los vehículos privados, el tráfico transfronterizo es limitado y la aplicación de los principios de tarificación de las infraestructuras plantea problemas relacionados con la libertad de circulación y la necesidad de no reintroducir fronteras externas. Así pues, no es conveniente que la Comunidad intervenga en los arbitrajes de las autoridades nacionales y locales, como por ejemplo la fijación de los precios de utilización de los equipos colectivos que son las infraestructuras viarias”.

permitida en el Derecho comunitario y comparado, y que se ancla al principio ambiental básico de “quien contamina, paga”, pero me disgusta el hecho de que solo los más dotados económicamente puedan acceder al centro de una ciudad congestionada, bien porque puedan permitirse el lujo de adquirir un coche 0 emisiones, bien porque puedan pagar la tasa o peaje de acceso cotidianamente. Sin embargo, parece la opción menos mala, puestos a adoptar medidas coercitivas.

Y además, se han mostrado como realmente eficaces, pues allí donde se han implantado suponen una reducción notable del tráfico. Bien es cierto de que, además, hay un retorno al común de los vecinos del municipio de ese dinero privado cobrado con los peajes, cuando se diseña bien y se afecta lo recaudado a la mejora del transporte público o al resto de infraestructuras viarias de movilidad sostenible⁹³.

Algo que han copiado **Milán, Estocolmo y Gotemburgo**. Al menos no impiden el uso del vehículo privado, sino que actúan desincentivando su uso. Incluso **Nueva York** se está pensando implantarla de nuevo, tras tres intentos previos frustrados; y está ampliando sus carriles bici a un ritmo frenético. **Oslo** se ha propuesto eliminar la emisión de gases de efecto invernadero para 2025 y por eso prohibirá la circulación de vehículos que se mueven con diésel y gasolina. Mientras tanto, incentiva el abandono del coche particular, mediante el empleo de exenciones: los compradores de vehículos eléctricos - incluido las bicicletas - cuentan con un ahorro del 25% del IVA y la exención completa del impuesto de matriculación.

También Estocolmo estableció en su día un sistema de pago por entrada (*Low Emmission Zone*), que se aplica a todos los vehículos desde las 06.30 de la mañana hasta las 18.30 de la tarde. La cantidad a pagar oscila entre las 11 y las 35 coronas suecas (poco más de 3 euros), dependiendo de la hora de acceso. Además, en Estocolmo ha tenido éxito la aplicación de una tasa por congestión del tráfico, que se cobra a los vehículos que entren

⁹³ Estamos de acuerdo con esta apreciación de JIMÉNEZ COMPAIRED, I., “Congestión ... opus cit., pág. 155. El autor distingue entre tres tipos de impuestos a la congestión de tráfico: para acceder a un área determinada (*cordon pricing*, como el acceso al centro de Londres o a Singapur), para utilizar una determinada vía (*curb-side pricing*, como el caso de algunos puentes o accesos subterráneos para acceder a Manhattan en Nueva York o en San Francisco, Melbourne o Santiago de Chile) o para estacionar en una vía pública (*parking pricing*). En España, solo el tercero es conocido; los dos primeros están inéditos en nuestro país.

en la ciudad en horas donde haya más tráfico en las calles, en cantidades que varían según la hora⁹⁴.

iii. El caso alemán y la posible inconstitucionalidad de las *Umweltzonen*

Mientras, en **Alemania** varias ciudades cuentan con áreas medioambientales (*Umweltzonen*) a las que solo pueden acceder los coches con distintivo verde, que reciben los vehículos cuyo estándar de emisión corresponda a Euro 4 o superior (equivalente a una etiqueta ambiental C, es decir, más exigentes que las que se piden en Madrid o Barcelona, que se la B). La posibilidad de establecer prohibiciones y restricciones al tráfico y circulación (*Verkehrsbeschränkungen*) se recoge en la Ley federal de protección contra las emisiones (art. 40.1⁹⁵ de la *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*⁹⁶). El hecho de que los fundamentos para la restricción de tráfico se encuentren en la Ley Federal de Emisiones es una muestra de la intensa relación que reconoce el legislador alemán entre el tráfico y la calidad del aire.

Partiendo de esta base, en el Derecho alemán se ha introducido un nuevo concepto para la protección medioambiental menoscabada por el transporte en las ciudades bajo la denominación de "zona ambiental" (*Umweltzone*). En estas zonas ambientales se prohíbe el acceso permanente a las mismas (como ahora ha hecho Madrid con "Madrid Central") a los automóviles que utilizan combustibles contaminantes. Y a los automóviles que sean menos contaminantes se les permite circular por estas zonas siempre que lleven la pegatina de "vehículo limpio". Presupuesto para la asignación

⁹⁴ <http://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/sweden-mainmenu-248/stockholm-charging-scheme>

⁹⁵ "La autoridad de tráfico vial competente deberá restringir o prohibir el tráfico de vehículos motorizados de acuerdo con las regulaciones de tráfico vial en la medida en que esto esté previsto por un plan de aire limpio o un plan para tomar medidas a corto plazo de conformidad con el art. 47.". Nos parece muy adecuado que el Legislador alemán haya incluido en su art.47.4 la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad en la aplicación de los planes a corto plazo, a la hora de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica, incluida las restricciones de tráfico: "De conformidad con el principio de proporcionalidad, las medidas se dirigirán contra todos los emisores que contribuyan a la superación de los valores de inmisión o en un área de investigación en el sentido del art. 44 (2)"

⁹⁶ Ley de protección contra los efectos ambientales nocivos causados por la contaminación del aire, el ruido, la vibración y procesos similares.

concreta de una zona de la ciudad como "Umweltzone" es que ello esté recogido en algún plan de calidad del aire o plan de acción (art. 41.1 y 2 de la Ley).

La implantación de las *Umweltzonen* ha sido denunciada por algunos autores por su posible inconstitucionalidad. Algo que ha sido declarado inconstitucional en otros países como Costa Rica⁹⁷. Para una parte de la doctrina alemana, con la que estamos plenamente de acuerdo⁹⁸, la previsión legal no cumple con el principio de proporcionalidad puesto que las medidas adoptadas (de carácter permanente) no pasan las tres exigencias del principio: idoneidad, necesidad y ponderación adecuada. Otros autores consideran que la proporcionalidad de la previsión dependerá también del tamaño de la zona ambiental que se establezca y del límite temporal de las prohibiciones - por lo menos en lo que al régimen de transitoriedad de la situación antigua a la nueva se refiere.

La de **Berlín** tiene un área de ¡88 kilómetros cuadrados!⁹⁹ y el Ayuntamiento otorga también un incentivo de 2.500 euros para la compra de un taxi híbrido. La ciudad también ha puesto en marcha la compra de autobuses eléctricos para transporte público. En Alemania, el uso alternativo del Derecho parece obnubilar a los jueces cuando se trata de medio ambiente: y algunos Tribunales hacen activismo judicial contra el coche privado. Y para muestra un botón: el pasado 5 de diciembre el Tribunal Administrativo de Wiesbaden decidió este miércoles obligar a la ciudad de **Frankfurt** a prohibir

⁹⁷ En su Sentencia n.º. 09199, de 12 de junio de 2009, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo costarricense declaró inconstitucionales (por contravenir el art. 22 de la Constitución, que consagra la libertad de circulación, por al impedir circular libremente por las vías públicas) de los Decretos Ejecutivos números 34620-MINAE-MOPT y 34577 del Ministerio de Obras Públicas y transportes, que, desde 2008 impedían el acceso en coche particular al centro de la ciudad de San José, solo una vez por semana por vehículo y en una zona bien delimitada. Aunque el Abogado del Estado alega que "Se trata de un esfuerzo nacional, un sacrificio de todos, por lo cual pesa la restricción también sobre los vehículos propiedad del Gobierno, de una restricción racional de la cual se excluyó los días sábados y domingos y que empieza a las seis horas, finalizando a las diecinueve" para mejorar la calidad del ambiente, la fluidez de la conducción y el consumo de combustible... Y aunque la Sala Constitucional se había pronunciado anteriormente sobre la validez de estas medidas... en esta nueva Sentencia las anula por considerar que algunos de los presupuestos que la hacían válida en su día ahora ya no estaban presentes: sobre todo, la ausencia de una actividad estatal de comprobación de la reducción de los valores de contaminación o no (que justificaran su mantenimiento) y, en segundo lugar, que había bajado el importe estatal gastado en combustible. Esta sentencia nos enseña, para el caso español, que el test de proporcionalidad debe incluir un estudio sobre la necesidad de justificar en el tiempo una medida restrictiva de derechos fundamentales. Texto de la Sentencia: <https://vlex.co.cr/vid/-499389014>

⁹⁸ Cfr. SIMOU, S., "Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales", en ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (dir.), *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Tirant lo Blanch, 2018, Valencia, punto 4.1.2, citando a Andreas ALSCHER.

⁹⁹ <https://www.umwelt-plakette.de/es/informacion-sobre-el-distintivo-ecologico-aleman/zonas-medioambientales-en-alemania/zonas-medioambientales-alemanas/berlin.html>

permanentemente, desde el próximo mes de febrero de 2019 (¡!), la circulación de vehículos diésel antiguos en algunas de sus calles, con el fin de cumplir con los niveles de calidad del aire exigidos por las autoridades europeas, tras una demanda presentada por una ONG ambientalista. Se trata de los diésel que no cumplan con la normativa Euro 5 o posteriores (etiqueta B de la DGT), y, desde septiembre de 2019 tampoco los diésel Euro 5 podrían circular (¡!). Llegados a este punto, tal nivel de exigencia, de extensión espacial de la medida y su carácter permanente nos preocupa sobremanera y nos parecen claramente atentatorias del derecho de propiedad, y por tanto indemnizables, y, a la vez, también de la libertad de circulación, por lo que tienen de falta de proporcionalidad y de ausencia de transitoriedad de la medida¹⁰⁰.

Hablando de activismo judicial, el pasado 13 de diciembre de 2018, el TJUE el Tribunal General de la Unión Europea (TUE) le dio una bofetada a la propia Comisión Europea, dándole la razón a los ayuntamientos de **Madrid, París y Bruselas** en su recurso contra la decisión de la Comisión Europea de establecer unos nuevos límites para las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) de vehículos diésel superiores a las que fijaba la norma Euro 6 y ha anulado dichos topes, dejando los anteriores, más estrictos¹⁰¹.

En las Umweltzone se restringe el tráfico porque contamina, pero, por la misma razón, no deberían prohibir, como algunas hacen, el aparcamiento, ya que los coches aparcados no contaminan. Así lo han entendido algunos autores alemanes, que consideran que aquellos planes de acción y control de la contaminación del aire a nivel urbano que prevean una prohibición de estacionamiento, serían claramente ilegal en ese sentido¹⁰². Otros autores consideran que estas áreas verdes o de reducción de emisiones controlan mejor las partículas volátiles que otros contaminantes como el NO₂, en relación con el cual se han registrado escasas reducciones, pues la climatología es un factor más determinante que la reducción del tráfico¹⁰³.

¹⁰⁰ <http://www.rtve.es/noticias/20180905/tribunal-obliga-francfort-prohibir-circulacion-vehiculos-diesel/1792380.shtml>

¹⁰¹ <https://www.elmundo.es/motor/2018/12/13/5c122b8cfdddfa1558b459e.html>

¹⁰² Cfr. JLUSSI, D., “Verkehrsverbot in der Umweltzone: Parken erlaubt?”, en Researchgate, octubre 2009, pág. 3.

¹⁰³ Cfr. BOLTZE, M., JIANG, W., GROER, S. Y SCHEUVENS, D., “Analyse der Wirksamkeit von Umweltzonen hinsichtlich Feinstaub und Stickstoffoxidkonzentrationen”, en Straßenverkehrstechnik 4,

iv. El caso de París. Breve excursión sobre las peatonalizaciones y su afectación a la libertad de circulación

En **París** la política de su alcaldesa Anne Hidalgo se ha enfocado más en la peatonalización de grandes avenidas, que se están cerrando por completo al tráfico para reconvertirlas en zonas peatonales (como los 3,3 kilómetros peatonalizados junto al Sena), un proceso denunciado en los tribunales, que este año le han dado la razón al consistorio parisino tras la reciente Sentencia en segunda instancia del Tribunal administrativo de París de 22 de octubre de 2018¹⁰⁴, que ha anulado la primera negativa judicial de 18 de octubre de 2016 (por las irregularidades del estudio de impacto ambiental del proyecto). La Corte de apelaciones de París ha validado el plan de peatonalización del Sena para proteger de la contaminación una zona clasificada por la UNESCO como patrimonio de la humanidad, pero no se ha pronunciado sobre la afectación a la libertad de circulación, extremo éste que, inexplicablemente, no había sido invocado en la demanda.

Nótese que cuando una ciudad peatonaliza una calle o vía pública está desafectando su uso al tráfico rodado por lo que, en puridad, deja de ser posible el uso común de la misma consistente en la circulación en coche (desapareciendo el derecho subjetivo de los conductores a su uso¹⁰⁵). Pero, si bien esa calle peatonalizada sale del ámbito objetivo de la regulación del tráfico y de las vías públicas, no deja sin embargo de afectar, a mi juicio, a algo muy superior a ese derecho subjetivo: el derecho fundamental a la libertad de circulación de los conductores cuando se trata de una vía troncal para la circulación, cuya desafectación les condicione realmente y de manera grave a la hora de desplazarse por una zona determinada de la ciudad (más aun teniendo en cuenta el dato no menor de que tampoco pueden acceder ya a las vías peatonalizadas los transportes públicos). Y si eso se produjera en alguna ciudad española con la misma extensión que en la capital parisina, cabría preguntarse legítimamente si no desaparecería la condición de “acceso rodado”, imprescindible para poder hablar de suelo urbano, como recogía el

2014, pág. 10. Consideran, además, que las Umweltzone no deben ser vistas como un instrumento para la mitigación del cambio climático sino para una mejora local de la contaminación atmosférica.

¹⁰⁴ Aquí el texto completo, que no hace alusiones a la libertad de circulación, sino que se centra en el estudio de impacto ambiental realizado: <http://paris.cour-administrative-appel.fr/content/download/146277/1483580/version/1/file/18PA01325.pdf>

¹⁰⁵ Cfr. LÓPEZ PELLICER, J. A., “La libertad de circulación y sus límites ... *opus cit.*”, pág. 1126.

art. 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones o hacen actualmente casi todas las leyes de suelo autonómicas.

Habida cuenta de la extensión limitada de la peatonalización llevada a cabo por Anne Hidalgo no parece que afecte gravemente a ese derecho, pero sí lo haría una política de peatonalización masiva del centro de París o de cualquier otra ciudad¹⁰⁶. Pero la regidora ya ha avanzado que en la próxima legislatura quiere peatonalizar los distritos más céntricos (1, 2,3 y 4) para paliar el negativo impacto de los vehículos en la calidad del aire y en los monumentos¹⁰⁷... Sin embargo, los representantes del partido republicano en el Consistorio han declarado que debido a esta peatonalización del tráfico junto al río ha aumentado la circulación en las zonas aledañas, perjudicando la salud de los que allí residen¹⁰⁸.

Evidentemente, la peatonalización de calles es algo permitido por el Derecho Administrativo español [art. 7, b) de la LT de 1990 y de la de 2015] y comparado¹⁰⁹. Parece claro que si la peatonalización se debiera solo a razones de salubridad ambiental su legitimidad constitucional sería muy discutible, pues también los que no residen en los centros históricos y fuera de esas áreas peatonalizadas tienen derecho a disfrutar de los arts. 14, 43 y 45 CE (y no se les peatonaliza sus calles ni barrios). Y porque los centros históricos no son compartimentos estancos, sino que el cierre de los mismos repercute negativamente en la circulación del tráfico circundante (y ello afectaría, entendemos, al art. 19 CE, tanto *ad intra* como *ad extra* de ese centro clausurado).

¹⁰⁶ Parecidas a las peatonalizaciones son las “zonas de prioridad invertida”, como han sido puestas en funcionamiento en varios municipios de Cataluña): zonas de exclusión del tránsito privado en coche, permitiendo solo el uso a los coches de los vecinos y quitando los aparcamientos. Cfr. ORTEGA CERDÀ, M. y CERDÀ CUÉLLAR, L., “Gestión local de la mobilitat sostenible i segura”, en Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, págs. 163 y 164.

¹⁰⁷ https://elpais.com/ccaa/2018/11/29/madrid/1543494244_046678.html

¹⁰⁸ El tráfico aumentó un 46% en el muelle Henri IV, un 28% en las plataformas altas y un 13.5% en el Bulevar Saint-Germain Boulevard entre septiembre de 2016 y septiembre de 2018. Este tráfico adicional afecta directamente a las áreas habitadas. (<https://www.latribune.fr/economie/france/voies-sur-berges-la-justice-donne-raison-a-anne-hidalgo-795368.html>). Este aumento del tráfico en las zonas vecinas era precisamente la razón por la que el plan fue anulado en primera instancia en 2016.

¹⁰⁹ Para ver la peatonalización en Francia e Italia Cfr. CANO CAMPOS, T., *Los Ayuntamientos y el tráfico... opus cit.*, págs. 98 y 99.