

## **VII. ¿DEBERÍAN SER CONSIDERADAS LAS MEDIDAS DE RESTRICCIÓN DEL TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES COMO MEDIDAS CAUTELARES DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SUPERIOR?**

Planteamos por último una propuesta para mejorar la arquitectura jurídica de las medidas de restricción del tráfico en España.

Sabemos que el control de la calidad del aire, por parte de las Administraciones autonómicas y locales, se sustancia en diferentes potestades: información de las emisiones, control, registro de instalaciones contaminantes, sancionadora, inspectora, reguladora, etc. Habida cuenta de que el tráfico es considerado como una actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, pero no la única que afecta a la calidad del aire en una ciudad, parece lógico que la potestad de control de las emisiones considere como medida cautelar aquéllas que van dirigidas a evitar la superación de determinados niveles o umbrales de contaminación atmosférica, entre ellas, la de restricción del tráfico privado. Su control lo realizarían ellas, cuando se superen en varios municipios los valores límite u objetivos o los umbrales de alerta, mediante un procedimiento administrativo complejo que debería ser coordinado y resuelto por las Delegaciones provinciales de la Consejería de medio ambiente de cada Comunidad Autónoma.

Porque resulta del todo ilógico que teniendo ubicación supramunicipal las fuentes emisoras de gases contaminantes se quiera combatir su ascenso o abatir sus efectos desde la simple competencia municipal. Y es que en las grandes aglomeraciones urbanas las industrias no están ubicadas la mayoría de las veces en el término municipal del municipio principal sino en polígonos y zonas francas de los pueblos de alrededor. Que la resolución de esos procedimientos la pudieran llevar a cabo las Diputaciones provinciales u otras Administraciones locales supramunicipales (áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades) podría ser correcto desde el punto de vista de su escala territorial, pero sería del todo disfuncional porque carecen de la competencia para disciplinar o controlar la actividad productiva de la industria, que genera esos gases. Por el contrario, las Delegaciones provinciales de las Consejerías de medio ambiente de las CC.AA. sí tienen competencia en materia ambiental para emanar órdenes para suspender o reducir la actividad industrial cuando sea preciso. Evidentemente, estamos

hablando de un procedimiento que se resolvería muy rápido: en pocos días, pues urgentes son estos episodios de contaminación. Y en él, la Consejería, una vez conocidos los datos de contaminación en la zona supramunicipal afectada, tendría que intimar a los municipios correspondientes para que adopten las medidas urgentes para evitar la superación de esos límites. Esta labor implica también una decisión de coordinación y de ponderación, pues debe la Consejería decidir a qué instalaciones (de autorización ambiental autonómica) ordena la suspensión de su actividad, por cuánto tiempo y en qué medida, o intimar al ayuntamiento correspondiente para que haga lo propio con las instalaciones de cuya autorización fuera él responsable.

Ese procedimiento debería ser incluido y detallado en las leyes autonómicas de gestión integrada de la calidad ambiental. De hecho, muchas de ellas incluyen, entre las competencias de sus respectivas Consejerías de medio ambiente respecto de la contaminación atmosférica la de “Adoptar, en caso de riesgo o superación de los límites establecidos en las normas de calidad ambiental, las medidas que se consideren necesarias para evitar dicho riesgo o, en su caso, nuevas superaciones de los valores contemplados en las mismas en el menor tiempo posible y que podrán prever, según los casos, mecanismos de control y, cuando sea preciso, la modificación o paralización de las actividades que sean significativas en la situación de riesgo.” (art. 35.1, d LGICA andaluza). Y, de hecho, en casi todas las leyes autonómicas se hace referencia a los planes de acción a corto plazo, en cuyo marco se pueden adoptar medidas inmediatas y a corto plazo para las zonas y supuestos en que exista riesgo de superación de los objetivos de calidad del aire y los umbrales de alerta. Además, en esos planes la Consejería debe identificar a la Administración que en cada caso sea responsable para la ejecución de las medidas, pero debería reservarse la coordinación o resolución final. Y la Consejería podría adoptar, como medida provisional o cautelar, la intimación a la Consejería competente en materia de tráfico para que realice restricciones en el tráfico rodado en las carreteras. O pedirle a un Ayuntamiento que las adopte, que lo haría a instancia de parte (como permite el art. 56.1 de la LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas).

Igualmente, un Ayuntamiento debería considerar las restricciones de tráfico como medidas cautelares de un procedimiento superior, a resolver por la Concejalía de medio

ambiente, relativo a la disminución de los niveles de gases contaminantes en su término municipal.

Al considerarse jurídicamente las medidas de restricción del tráfico por parte de las Consejerías y de los Ayuntamientos como medidas cautelares o provisionales prestarían una mayor atención al test de proporcionalidad que establece el mencionado art.56.1 LPACAP:

*Artículo 56. Medidas provisionales. 1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, **de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.***

Igualmente, al ser consideradas medidas provisionales, los planes de acción a corto plazo municipales, donde se prevén las medidas de restricción del tráfico a adoptar en cada caso o episodio de contaminación, tendrían que someterse el régimen jurídico más garantista del art. 56 LPACAP, en relación con su aplicación, confirmación o levantamiento, así como de tutela de los intereses implicados (“para la protección provisional de los intereses implicados”, dice la LPACAP no solo los ambientales, sino los empresariales y del ejercicio de la libertad de circulación de los ciudadanos).

Entre esas medidas, claro está, están la suspensión temporal de actividades (art. 56.3 LPACAP), en este caso, tanto de actividades industriales como del tráfico, y cualesquiera otras que quisiera imponer la Consejería o el Ayuntamiento respectivo. En el art. 20.2 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, se dicen otras posibles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aparte de las dos citadas (suspensión de funciones y restricciones de tráfico):

- a) Cambio de combustible en la instalación por otro menos contaminante.
- b) Traslado de las emisiones de un foco a otro con mejores condiciones de dispersión atmosférica.
- c) Empleo de medios que impidan o minimicen las emisiones difusas a la atmósfera.
- d) Reducción del grado de funcionamiento de la instalación si con ello se produce una reducción suficiente de las emisiones.

¿Podrá elegir un Ayuntamiento alguna de las demás medidas, con carácter previo a las restricciones de tráfico? Pues parece que las medidas contempladas en las letras c), d) y e) deberían poder adoptarse antes que dichas restricciones de tráfico por parte de los ayuntamientos: el empleo de medios que impidan o minimicen las emisiones difusas a la atmósfera, la reducción del grado de funcionamiento de las instalaciones que puedan causar ese riesgo, si con ello se produce una reducción suficiente de las emisiones e incluso la paralización de otras actividades contaminantes. Con lo que se echa de ver que los ayuntamientos deben conocer bien las empresas y focos de producción de gases contaminantes establecidos en su término municipal, pues deberán actuar primeramente sobre ellos cuando el riesgo de superación del umbral de alerta se acerque (habida cuenta, además, que en estos casos el derecho sacrificado – la libertad de empresa - es de menor entidad que el derecho fundamental a la libertad de circulación).

Y, por supuesto, partiendo del criterio general del art. 56.4 LPACAP de que “no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes. 5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

Considerar como medidas cautelares o provisionales las medidas de restricción del tráfico exigiría de la Consejería y de los ayuntamientos una motivación más severa y adecuada que garantizase, como siempre ocurre en la decisión de aplicar medidas cautelares, el respeto al principio de proporcionalidad en su triple vertiente: menor onerosidad, adecuación de la medida y necesidad de la misma. Y ello, conforme a los criterios que marcan la jurisprudencia patria y extranjera, que hemos glosado. Así, esas medidas restrictivas dejarían de funcionar como un automatismo, y como casi la única medida a adoptar, cuando hay episodios de alta contaminación.

Respecto a las grandes poblaciones, recordemos que el párr. 3º del art. 16.4 LCAPA le permite a los municipios con población superior a 100.000 habitantes y a las aglomeraciones, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptar 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, respetando siempre los planes de mejora de la calidad del aire y de acción a corto plazo autonómicos (art. 16.2). Como vemos, este precepto deja libertad a los municipios a la hora de elegir las medidas a aplicar (de prevención o abatimiento de la contaminación) para bajar la contaminación, de forma que podría ser el marco para crear esos procedimientos administrativos complejos, de resolución autonómica o local, en los que poder adoptar medidas en escala, de las menos a las más gravosas para los particulares.

En Andalucía ése ha sido el enfoque adoptado<sup>2</sup>.

Este artículo 20 remite a los arts. 53 y 162 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LGICA), y 35 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre (LCAPA). El art. 53.1, d) de aquélla le otorga competencia a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para adoptar, en caso de riesgo o superación de los límites establecidos en las normas de calidad ambiental, las medidas que se consideren necesarias para evitar dicho riesgo o, en su caso, nuevas superaciones de los valores contemplados en las mismas en el menor tiempo posible y que podrán prever, según los casos, mecanismos de control y, cuando sea preciso, la modificación o paralización de las actividades que sean significativas en la situación de riesgo.

El art. 162 de la LGICA no sería aplicable a las medidas de restricción del tráfico, pues en él se detallan las medidas provisionales a adoptar por el órgano administrativo ambiental en un procedimiento sancionador, habida cuenta de que la contaminación difusa provocada por el tráfico rodado es inimputable. Tampoco es aplicable al tráfico, por idéntica motivación, el art. 35 de la LCAPA, referido a las medidas de carácter provisional a tomar en los procedimientos sancionadores.

---

<sup>2</sup> El citado art. 20 del Decreto 239/2011, de 12 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, considera las medidas de restricción del tráfico privado como medidas cautelares a adoptar por parte del órgano competente (autonómico o local, dependiendo de su competencia). Y ello porque las emisiones producidas por el tráfico rodado privado son consideradas por su art. 11 como actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (ya que se emiten de forma sistemática y se refiere a sustancias producidas por el tráfico, incluidas en el Anexo III de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o en el Anexo I de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre). Además, el tráfico se incluye en el ámbito de aplicación de este Decreto en la medida en que su ámbito objetivo incluye el control de toda “actuación, pública o privada, susceptible de producir contaminación atmosférica.” (art. 2).

## **VIII. CONCLUSIONES**

1. Es cierto que el aumento de la densidad del tráfico en las ciudades es un problema no resuelto. Y no tiene solución fácil. Por un lado están los extremos: los que quieren cerrar completamente las ciudades a los automóviles con motor de combustión, estableciendo exclusivamente sistemas de movilidad eléctrica que no todos se pueden permitir y que no todos pueden usar por razones de edad o por sus propias necesidades

personales de transporte (primer tópico); y los que consideran que todo debe seguir igual, de tal forma que consideran que los atascos y la emisión de gases contaminantes son considerados circunstancias propias de una sociedad postindustrial, una “cláusula del progreso” cuyo daño para la salud y el medio ambiente tenemos que asumir como un coste social inherente (segundo tópico). Y por otro, los que creemos que un equilibrio es posible.

2. Para desmontar ese segundo tópico existen ya muchas y buenas investigaciones que, desde el mundo científico (Ciencias de la salud, Medicina, Química, etc.) y jurídico nos advierten de la necesidad de tomar cartas en el asunto de la contaminación ambiental atmosférica en las ciudades, en gran parte causada por el tráfico rodado. Sin embargo, pocos juristas parecen haber estudiado las premisas y consecuencias que plantea el primer tópico, que es, además, el que parece estar imponiéndose. Intuíamos que las medidas tan drásticas que se están aplicando últimamente en algunas ciudades europeas, de cierre completo del centro de la ciudad o de prohibición de entrada a un enorme porcentaje de vehículos por motivos de eficiencia ambiental afectaban al derecho fundamental a la libre circulación. Pero queríamos confirmar, tras un estudio jurídico de fondo, si ello era realmente así.

3. Aparte, está el hecho social y antropológico del que pocos parecen darse cuenta: impedir el acceso de la mayor parte del tráfico privado a una ciudad toca el nervio central de las relaciones sociales, laborales y económicas que vivifican el entorno urbano y que lo hace tan llamativo para los ciudadanos, demudándolo o transformándolo *en otra cosa*: no es casual que muchas de las ciudades que han peatonalizado su centro histórico o que las han cerrado al tráfico privado han acabado “turistificando” los usos de ese suelo urbano, aumentando exponencialmente el número de apartamentos turísticos y encareciendo el precio de la vivienda en el centro de la ciudad, expulsando al comercio local (que es sustituido, invariablemente, por franquicias y comercios *ad hoc*) y a los habitantes que allí residen (*gentrificación*) y convirtiendo en una especie de “museo” o “escenario” ese entorno, matando su ser comercial y económico, al tiempo que se trasladan a los alrededores las congestiones de tráfico.

4. A nuestro juicio, las medidas de restricción del tráfico no deben aplicarse alegremente. El principio comunitario de “elevado nivel protección del ambiente” (arts. 3.3 TUE y 191.2 TFUE) no debe hacerse equivaler a “máxima protección del ambiente” sino que implica que deban armonizarse con cuidado los intereses ambientales con otros igualmente dignos de tutela, entre los que están la libertad de circulación. El maestro LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER sostenía también este concepto integral y armónico de “calidad de vida”, no sesgado exclusivamente hacia los valores ambientales sino en equilibrio y con respeto de otros derechos y libertades fundamentales.

Es por ello por lo que en el contenido de los planes de movilidad previstos en el art.101 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), se exige que se incluya un análisis de los costes y beneficios económicos y sociales, no solo de los ambientales. Estos planes deben ayudar a no tener que adoptar medidas restrictivas del acceso del tráfico privado al centro de las ciudades o a suavizarlas, limitándolas a los episodios o escenarios más graves y solo a los vehículos más contaminantes, como camiones, furgonetas y coches muy antiguos.

5. Otro criterio a menudo soslayado en las restricciones de tráfico por motivos ambientales es que su aplicación debería ser puramente vicarial. Y, por tanto, es necesario que con carácter previo a las medidas de restricción del tráfico las Administraciones adopten medidas menos lesivas de los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, medidas de fomento (aparcamientos gratis o bonificados para vehículos de baja contaminación, ayudas a la compra de coches híbridos o eléctricos, reducción del impuesto de matriculación de vehículos eficientes); de construcción de instalaciones para el tráfico sostenible (carriles bici, peatonalización puntual de algunas calles, construcción de aparcamientos en el cinturón de las ciudades, aumento de la densidad e intensidad de red de metro, autobuses, trenes de cercanías y tranvías, instalación de una red de puntos de recarga eléctrica de coches...); pasando por la creación de nuevos servicios públicos (servicio municipal de alquiler de bicicletas y de motos o monopatines eléctricos); hasta medidas tributarias (cobro de una tasa a los vehículos que accedan al centro de las ciudades, aumento de zonas azules de aparcamiento regulado), etc... que coadyuvarían a paliar y reducir los niveles de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), ozono (O<sub>3</sub>), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y compuestos



orgánicos volátiles (benceno, tolueno, alcanos, alquenos, etc.) más de lo que puedan hacerlo las medidas de restricción del tráfico.

Las medidas de restricción del tráfico por motivos ambientales no deberían ser, por tanto, las únicas medidas a aplicar desde las Administraciones para bajar los niveles de inmisión en las ciudades, ni las primeras en ser aplicadas. Así, los planes de mejora de la calidad del aire (art. 23 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y Protección de la atmósfera, LCAPA) permiten también medidas de tarificación de la congestión, la adopción de tarifas de aparcamiento diferenciadas y otros incentivos económicos (Anexo XV, B, 3, d). En aplicación del principio de proporcionalidad es razonable pensar que las medidas de control y de suspensión del tráfico que estos planes pueden adoptar deben ser de menor gravedad que las que se podrían prever en los planes de acción a corto plazo del art. 24. Porque en el caso de que fuesen medidas muy restrictivas podrían ser recurridas por vulneración de dicho principio, que deja a los planes de acción a corto plazo las medidas más severas.

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

Esa Directiva (como sus antecesoras) deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros y a sus Administraciones 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. 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), lo que, ciertamente, conduce a abusos.

6. En ese sentido, el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, del Ministerio de la Presidencia, de Mejora de la Calidad del Aire (RDMCA), exige que las medidas a adoptar a corto 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 estar científicamente testados en sus resultados y no ser puramente especulativas e hipotéticas. Y deben haber demostrado, en casos previos, que determinadas restricciones han contribuido realmente a reducir las emisiones, y en qué grado (principio de previsibilidad, establecido en la jurisprudencia del TEDH). Algo, por cierto, muy difícil de probar pues casi siempre que se adoptan medidas de restricción del tráfico aumentan los niveles y concentraciones de gases en los días siguientes<sup>3</sup>. Y añaden que 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<sup>4</sup>. ¿Quién le pone el cascabel al gato? Siempre resultará más fácil restringir el tráfico privado que meterse en el laberinto de esas otras prohibiciones, al tiempo que, ¡ay!, se suben los impuestos de carburantes solo a los coches particulares por motivos recaudatorios (a las protestas de los *gilets jaunes* en Francia nos remitimos).

Como ha reconocido el Gobierno de España (Plan Aire I, 2013-2016), la experiencia en la aplicación de los valores recogidos en el RDMCA enseña que en áreas metropolitanas sin influencia industrial muy raramente se superan los umbrales de alerta para el NO<sub>2</sub> y aún menos para SO<sub>2</sub>, lo que demuestra que el culpable no es exclusivamente el tráfico sino la industria, las calderas comunitarias de carbón y las centrales térmicas de producción de energía. Sin embargo, ha sido sobre el tráfico privado sobre el que parece haber caído la espada de Damocles municipal con toda su batería de medidas restrictivas. Un enfoque integrado de este problema nos debería llevar a plantearnos, como proponemos en este estudio, las medidas de restricción del tráfico por motivos

---

<sup>3</sup> <https://www.elmundo.es/madrid/2018/12/12/5c1011bbfdddf45d8b460b.html>

<https://www.elmundo.es/madrid/2018/12/04/5c06dbc421efa0ba0e8b4706.html>

<https://www.libremercado.com/2018-12-02/la-contaminacion-del-aire-aumenta-tras-la-entrada-en-vigor-de-madrid-central-1276629218/>

<sup>4</sup> <https://www.diariomotor.com/noticia/madrid-400-calderas-carbon/>

ambientales como medidas cautelares dentro de un procedimiento superior a nivel local o autonómico (dependiendo de la competencia) de forma que se pudiesen tener en cuenta también las instalaciones emisoras de gases contaminantes y otros intereses en juego, como las libertades económicas y los derechos de libertad de circulación, de propiedad y de libertad de empresa afectados.

7. El problema en España es que ni la LCAPA ni el RMCA identifican niveles por los cuales se haya de actuar en previsión de episodios de contaminación, pues 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 subjetiva 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 o equivalentes para así empezar a actuar previamente a la superación de dichos valores. Pero, claro, ello se hace en claro déficit del principio de seguridad jurídica, del de buena administración y del de confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de las Administraciones públicas, sin criterios uniformes.

8. Entre las medidas de información que trae consigo el Plan Aire II (hasta 2019), está la elaboración de un protocolo marco de actuación para episodios de alta contaminación por NO<sub>2</sub>, 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 en toda España, independientemente del municipio en el que nos encontremos (punto 3.2.1, medida 2). Y por no existir por ahora ese protocolo marco cada ayuntamiento español está haciendo la guerra por su cuenta. Con ese protocolo marco nacional se conseguiría una

mayor protección del principio de igualdad y de proporcionalidad, lo que reduciría la discrecionalidad de las medidas a adoptar. Hasta ahora, lamentablemente, este protocolo no ha sido elaborado y mucho me temo que no lo sea a corto plazo, por razones electorales de todos conocidas.

**9.** 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 permitidos. 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). 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 (art. 10.3). Esas modificaciones, claro está, deben ser validadas por la Inspección Técnica de Vehículos.

**10.** Son los ayuntamientos (sobre todo a partir de 50.000 h., ex art. 26.2, d LRBRL) los que tienen competencia para establecer restricciones al tráfico por motivos de contaminación atmosférica, por tanto siempre temporales. Ya lo permitía el art. 7 de la Ley de Tráfico de 1990.

La nueva LT de 2015 (Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 octubre, que ha aprobado la nueva Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) 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. 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. Y de esto se deduce que algunas de las medidas de restricción del tráfico aplicadas en Madrid y Barcelona no son legales, ni constitucionales.

**11.** Madrid es la ciudad que, en España, parece haber lanzado medidas más duras a favor de la restricción del tráfico por motivos ambientales. Ha constituido hace poco su almendra central (“Madrid Central”) como una amplia zona de bajas emisiones. 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 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. Sin embargo, 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 bajado.

En el nuevo Protocolo municipal de control del dióxido de nitrógeno aprobado en 2018 los escenarios se activarán antes, con valores de emisión más bajos; y, de forma - a mi parecer, bastante desproporcionada y poco motivada – que las restricciones aumentarán 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, a pesar de que sabemos que su eficiencia ambiental es muy alta en relación con los coches (su ratio de contaminación/persona es muy baja).

El Ayuntamiento de Madrid ha aprobado también hace pocos meses su Ordenanza de Movilidad sostenible (de 9 de octubre de 2018). Pero ni el derecho a la salud ni al medio ambiente (arts. 43 y 45 CE) parecen 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). Tanto más cuando ello implica desembolsos económicos importantes para aquellos españoles que no dispongan de coches con etiqueta DGT, obligándoles a adquirir un coche altamente eficiente, lo que produce un daño económico real que podría ser antijurídico e indemnizable.

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). 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). Pues esas etiquetas funcionan, en realidad, como una autorización *in tuitu rei* encubierta, como un “permiso de circulación” agravado.

Tampoco el reglamento (ordenanza) nos parece rango normativo adecuado para establecer sacrificios de esta gravedad a un derecho fundamental como la libertad de circulación del art. 19 CE, ya que introduce restricciones más estrictas que las permitidas por la LT o por la LCAPA.

En suma, para que las restricciones de tráfico adoptadas en Madrid no sean medidas inconstitucionales y, por tanto, nulas por el art. 47.1, a) Ley 39/2015, las autoridades municipales deberían motivar muy bien, desde un punto de vista técnico, los siguientes extremos:

- 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 en qué tramos de las mismas;
- 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.

Y deberían también levantar las prohibiciones permanentes que plantea en su horizonte próximo y las que, también, a corto plazo, pretenden afectar a toda la ciudad.

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

*“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 inválido también porque la movilidad en vehículos a motor es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad de circulación, como ha quedado claro en esta investigación, tras analizar la jurisprudencia del TC y del TS. Y porque las medidas se harán permanentes a partir de 2025.

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, a pesar de haber sido recogidas ilegalmente en la Ordenanza, en su art. 238, apdos. 2, b) y 3, c).

Y la puntilla: a tan solo cinco días después de la puesta en marcha de Madrid Central, el pasado 6 de diciembre de 2018, el Ayuntamiento tuvo que poner de nuevo en marcha el Protocolo de medidas a adoptar durante los episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, al superar en tres estaciones de la zona 1 de la Red de Vigilancia de la Calidad del Aire. Y aún peor: la contaminación siguió subiendo, incluso de noche, de forma que el pasado 12 de diciembre, el Ayuntamiento tuvo que activar el Escenario 2 del Protocolo, impidiendo el acceso a Madrid de todos los coches sin etiqueta ambiental. Algo falla, pues, con Madrid Central: si la reducción del tráfico

conseguida tras la entrada en vigor de Madrid Central es cierta (como indica el Consistorio), entonces no se explica este repunte en la contaminación: o bien la contaminación por tráfico no es la causa principal de esa contaminación (sí lo sería la industria, las calefacciones o las centrales térmicas o bien, sobre todo, influirían más las condiciones ambientales tipo anticiclón que el propio tráfico rodado) o bien ese tráfico que ya no entra en la almendra central colapsa los anillos circunvecinos y la contaminación permanece de todas formas. Lo que sí parece incontrovertible es que las medidas de reducción de la velocidad dentro y fuera del casco urbano suponen, como dicen los especialistas, una mayor emisión de gases<sup>5</sup>. Desde luego, esta noticia reciente ha supuesto un importante descrédito social para la medida estrella de restricción vehicular en la capital de España y, en general, para las medidas de restricción de tráfico en nuestro país.

**12.** Desde luego, antes que el cierre (*closure*) de una ciudad al tráfico privado (como ha ocurrido en Alemania con las *Umweltzonen*, cuya inconstitucionalidad ha denunciado parte de la doctrina administrativista y constitucionalista de ese país) nos parece más razonable la medida londinense de cobro de un peaje de entrada, sencillamente porque respeta la libertad del ciudadano, que, cuando lo necesite por cualquier razón, siempre podrá pagar la tasa y entrar al centro de la ciudad, sin tener que solicitar una autorización a algún vecino, como pretende la ciudad de Madrid (medida difícilmente compatible con la libertad personal) o aparcar en un parking público. 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 anterior.

París ha optado por las peatonalizaciones. Estudiamos el asunto y hacemos alguna valoración sobre cómo, cuando son masivas o afectan a importantes arterias de comunicación, pueden afectar también al art. 19 CE.

**13.** Pasando al régimen jurídico de las restricciones de tráfico por motivos ambientales en España, las normas que integran su marco normativo son, básicamente, la LCAPA

---

<sup>5</sup> <https://blogs.elpais.com/eco-lab/2011/02/como-influye-la-velocidad-en-la-contaminacion-de-los-coches.html>



(Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y Protección de la atmósfera) y la Ley de Tráfico (antes, la de 1990 y ahora el Texto Refundido de 2015). El problema de ambas es que han establecido pocos límites a su desarrollo normativo autonómico y municipal. Ésta es la razón de ser de este estudio: extraer los condicionantes, límites y prohibiciones a los que nunca deberán llegar los Ayuntamientos de las ciudades afectadas por la contaminación derivada del congestionado tráfico rodado existente, a la hora de restringir el uso del vehículo privado.

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

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

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

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

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

El mismo Derecho comunitario ha confirmado la íntima unión entre la libertad de movimiento o de circulación y el tráfico (entendido como el uso del vehículo o coche propio): en primer lugar, en su Directiva 980/1263/CEE, del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el Permiso de circulación, que anuda a la libertad de circulación del art. 18 TCE. En segundo, en Sentencias del TJCE como la de 28 de noviembre de 1978, *Choquet*, asunto 16/78.

**15.** El problema que late en el fondo de este asunto es que, como ha destacado la mejor doctrina española en estos temas (CANO CAMPOS), las medidas de restricción del tráfico (también las que se llevan a cabo por motivos ambientales) siempre afectan a la libertad de circulación de las personas, esto es, tienen un componente importante *in tuitu rei*, de atención al vehículo utilizado, pues forma parte de su contenido esencial el que un ciudadano pueda moverse por el territorio nacional en el vehículo que necesite o le sea más útil al respecto; y no le es indiferente (al contrario) que le prohíban usar su propio vehículo: no puede un ciudadano ser obligado administrativamente a usar exclusivamente el transporte público (si le viene mal) o una bicicleta, o un patinete. Lo compatible con la libertad personal y con el art. 19 CE es permitir todas las opciones posibles, desincentivando las menos ecológicas y respetando la propiedad privada.

La jurisprudencia así lo considera: v. gr., la STC 59/1990 de 29 marzo, Fdto. Jco. 7º y la reciente STC 18/2017, de 2 febrero, (Fdto. Jco. 3º), en la que el TC llega a la conclusión de que sí forma parte del derecho a la libre circulación del art. 19 CE el derecho al uso del coche propio (conducción y aparcamiento). Y también la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 26 diciembre 1996, RJ 1997\1233, ponente Ledesma Bartret, Fdto. Jco. 4º y la STSJ Andalucía, sede de Granada, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 10 octubre de 2009, JUR\2009\52356, ponente Rogelia Torres Donaire, Fdto. Jco. 5º.

Y puesto que toda restricción del tráfico afecta a la libertad de circulación, toda la jurisprudencia del TEDH, TJCE, TC y TS (y otros internacionales) que ha resuelto problemas de afección o de limitación administrativa a la libertad de circulación de bienes le es perfectamente aplicable a las restricciones de tráfico por motivos ambientales, *ratione materiae*. Y de ella hemos inducido los criterios rectores, que hemos aplicado en esta investigación, como *Lecho de Procasto*, a dichas restricciones, para determinar cuáles serían válidas y cuáles no.

Y así, esa afectación podrá ser legítima en algunos casos (por ser necesaria, adecuada y ponderada) y en otros radicalmente nula por inconstitucional (contradiendo el derecho fundamental del art. 19 CE). Si, por el contrario, considerásemos que no existe tal facultad esencial en relación con la libertad de circulación, entonces el problema seguiría estando ahí, pero se centraría en el establecimiento de obstáculos a la libre circulación de bienes (los coches, a fin de cuenta, son bienes que no pueden acceder al centro de la ciudad). Pero claro, si entendemos que el derecho a no sufrir obstáculos a la libre circulación de bienes y mercancías se predica exclusivamente de los empresarios (y no los ciudadanos particulares), entonces el problema seguiría siendo un problema de libertad de circulación de personas y volveríamos al principio.

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

17. En fin, el derecho a la libre circulación y residencia reconoce al ciudadano la posibilidad de desplazarse libremente de un lugar a otro del territorio nacional, así como de salir y entrar en él y de fijar su residencia en el lugar que elija; a trasladarse por cualquier parte de España, sin que por parte de los poderes públicos puedan quedar predeterminados los puntos de salida y de llegada, ni sometidos a autorización alguna. Como decíamos antes, nadie puede obligar a un ciudadano, por muy Administración que sea, a usar el transporte público como medio único posible para un recorrido determinado o una bici o un patinete eléctrico. El respeto a la libertad personal le permitirá a esa Administración cobrar, desincentivar o condicionar la elección que el ciudadano haga de su coche, pero nunca impedirlo, sobre todo en los múltiples casos en que el coche sea la única forma de llegar a un sitio para un ciudadano medio (porque ni la frecuencia ni los destinos del transporte público le permiten llegar a tiempo a su trabajo, a llevar a los niños al colegio o a otras obligaciones o gestiones perentorias), de forma asequible (sin tener que comprar un coche eléctrico); ni tampoco obligarle a pagarse a diario el transporte urbano si le sale más caro que el uso de su vehículo – sin que nadie le indemnice por ello -, sin perder un tiempo excesivo o con tan altas incomodidades que en realidad le impiden *de facto* la libertad de desplazamiento o circulación, suponiendo una expropiación encubierta o una restricción desproporcionada de su derecho de propiedad.

18. Evidentemente, como los demás derechos, tampoco la libertad de circulación es un derecho absoluto. Como dijo el TC en su STC 59/1990 de 29 marzo, el art. 19 no consagra «un derecho abstracto al desplazamiento sin concreción del medio, tiempo y lugar», sino que deben permitirse en ella ciertos sacrificios con “la debida proporcionalidad”. Es justamente en el examen de su proporcionalidad donde se juega la validez de las medidas limitativas de esa libertad de circulación y, paradigmáticamente, de las restricciones de tráfico por motivos ambientales. Lo hemos tratado en esta investigación a fondo, analizando los tres criterios o tests que la jurisprudencia exige: idoneidad, necesidad y ponderación adecuada.

19. Uno de los padres del Derecho ambiental europeo, LUDWIG KRÄMER, advertía que la aplicación del principio de proporcionalidad a la hora de valorar las restricciones medioambientales a la libertad de circulación y al resto de libertades comunitarias deja

un “amplio margen” de apreciación al Tribunal, lo que exige un estudio del asunto caso por caso, del que se pueden extraer criterios que nos sirvan para nuestro estudio.

En la STJCE de 15 de noviembre de 2005 recaída en el asunto C-320/03 (República alemana, República italiana y Países Bajos contra la República de Austria) el TJUE consideró que existía una vulneración del principio de libre circulación de mercancías y de tránsito fundado en los artículos 28 a 30 TCE y que las justificaciones por razones de interés público de protección del medio ambiente alegadas por Austria no eran suficientes para justificarlas. El TJCE aclaró, además, que una prohibición sectorial de circulación de carácter indefinido no puede basarse en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 96/62, que se refiere únicamente a medidas urgentes y temporales y que la República de Austria no había demostrado que no se podían bajar los valores límite usando otras medidas menos restrictivas del derecho a la libertad de circulación. A juicio de la Comisión y de los Estados demandantes, estas restricciones afectarían económicamente de forma más grave, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas de transporte, que no podrían costear el incremento del transporte por ferrocarril o el largo rodeo por carretera que exigiría la medida. Con ese mismo argumento, podemos decir que las restricciones de tráfico afectan más a las clases menos pudientes, que no pueden acceder fácilmente a la compra de coches eléctricos, más caros. Y que antes de restringir la circulación hay que adoptar otras medidas menos lesivas, por ejemplo en materia de aparcamientos, como dijo expresamente.

**20.** Por eso, en otra Sentencia similar [STJUE (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2011, asunto C-28/09 (Comisión c. Austria), el TJUE entendió que al adoptar una medida tan radical como una prohibición de circular en un tramo de autopista, que constituye una vía vital de comunicación entre ciertos Estados miembros, incumbía a las autoridades austriacas examinar detenidamente la posibilidad de recurrir a medios menos restrictivos de la libertad de circulación (*favor libertatis*) y descartarlos únicamente si estuviese claramente probado su carácter inadecuado con respecto al objetivo perseguido. Algo que no ocurre en las medidas restrictivas del tráfico por motivos ambientales a nivel municipal. Examinamos otros muchos casos en la investigación.

Si la UE, en su jurisprudencia, se ha mostrado tan exigente con el respeto de la libertad de circulación de bienes, ¿por qué entonces deberíamos ser más permisivos con las restricciones a la libertad de circulación a las personas? Antes bien, al contrario.

**21.** Entre sus exigencias, el TEDH requiere que la limitación a un derecho debe producirse por Ley (interpretada aquí, en general, como Derecho). Pero ha ido más allá, mejorando la jurisprudencia del TJCE o del TC: esa restricción debe venir recogida, además, de forma “precisa y previsible en sus consecuencias” (STEDH de 4 de junio de 2002, *caso Landvreugd contra Países Bajos*), de forma que la norma debe definir con precisión las condiciones y modalidades de la limitación del derecho, para permitir al ciudadano prever, en un grado razonable, las consecuencias para su vida, algo que, por cierto, no ocurre con algunas de las restricciones de tráfico que existen en algunos grandes municipios españoles, donde la urgencia, la imprevisibilidad, la incertidumbre técnica y la falta de comunicación de las medidas son la norma. A fin de cuentas, de lo que estamos hablando aquí es de seguridad jurídica.

En relación con la libertad de circulación, esa precisión y previsibilidad han sido definidas por el TEDH como que “sea formulada con la precisión suficiente a fin de permitir que todo individuo determine su conducta, y, además, con la asesoría legal adecuada, si le fuera necesario”.

El TEDH ha establecido tres exigencias a la hora de entender cumplida esa condición: la precisión en la redacción de la norma; la existencia de antecedentes previos en la aplicación de la disposición restrictiva, idénticos a los usados con posterioridad; y la diligencia gubernamental en informar suficientemente al afectado. Algo que no suele cumplirse en las medidas de restricción del tráfico privado por motivos ambientales.

**22.** Respecto a si deberían las restricciones al tráfico por motivos ambientales realizarse en leyes orgánicas, por afectar al art. 19 CE, recordemos que la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 160/1987) solo exige ley orgánica respecto de los “desarrollos directos e inmediatos” de los derechos fundamentales. El criterio acogido por nuestro TC a este respecto es estricto, pues, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, restringe lo que signifique «desarrollar» como la «materia» objeto de reserva de ley orgánica, para no petrificar la función legislativa. El pronunciamiento clave fue la en la STC 292/2000,

de 30 de noviembre, en cuyo Fdto. Jco. 11º el TC distinguía entre “restricciones directas del derecho fundamental mismo”, o bien restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites supone una forma de desarrollo del derecho fundamental y sería necesaria una ley orgánica. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. Por tanto, las restricciones más duras, como la cerrar el tráfico interno de una ciudad, permanentemente, a los coches diésel o a los que carezcan de etiqueta ambiental, parece que requerirían ley orgánica. Porque, como ha dicho la STC 53/2002, Fdto. Jco. 13º, cuando la generalidad e intensidad de la limitación son amplias, ello las equipara a un tratamiento frontal o «desarrollo» de un derecho y necesitaría ley orgánica, como una “restricción directa” del mismo. No así las restricciones temporales o las parciales en el espacio.

El art. 81 solo exige Ley orgánica cuando se regula el desarrollo de un derecho fundamental, cuando de un modo frontal o directo se desarrolle la regulación de ese derecho en la CE (STC 5/1981). Muy grave es, pues, cuando se suspende o prohíbe un derecho fundamental. Ahí el TC sí exige ley orgánica (STC 140/1986, de 11 de noviembre), lo que sería necesario en aquellos preceptos en los que se permitiera el cierre definitivo o permanente de una amplia zona de la ciudad al tráfico rodado o a la mayoría de los coches, afectando al contenido esencial de la libertad de circulación (como el art. 39 LT de 1990 el art. 18 LT de 2015, si alguien pretendiera identificar la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, como otorgante a la Administración de una potestad para el cierre permanente de esas vías).

**23.** Por desproporcionadas y por contrarias al art. 139.2 CE fueron anuladas, por la STS de 19 de enero de 2005, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, RJ 2005\1093, ponente Yagüe Gil, las medidas de restricción del tráfico impuestas por el País Vasco. La proporcionalidad impedía entonces, y ahora, a la DGT una prohibición general de circulación por una determinada parte del territorio nacional a una específica clase de vehículos; al contrario, la restricción sólo puede afectar a "determinados itinerarios", o "partes o tramos de ellos", algo que no ocurre en algunas restricciones de

tráfico urbano por motivos ambientales actualmente. Además, en ese caso se infringía también la proporcionalidad de la medida porque el TS entendía que se podían haber arbitrado, antes, otras medidas menos lesivas de la libertad de circulación.

La STSJ del País Vasco, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, núm. 201/2006 de 15 marzo (ponente Rodrigo Landazábal), aplica los mismos argumentos. Así, por analogía, lo mismo cabría decir respecto de otras medidas menos lesivas que deberían adoptar los Ayuntamientos antes de decidir imponer restricciones de tráfico. Y de la necesidad de limitar a vías concretas esas restricciones, sin que puedan venir impuestas a amplias zonas de una ciudad; o a toda ella.

**24.** La UE, consciente de que las restricciones de tráfico urbanas con ocasión de alarmas de contaminación atmosférica suponen sacrificio de una libertad esencial (como la de circulación) ha preferido que los Estados miembros no elaboren planes de acción a corto plazo (que son los que más intensamente prevén esas restricciones) en relación con la reducción del ozono, si en realidad esos planes no van a suponer una reducción significativa en los niveles de ese gas, sobre todo teniendo en cuenta que en los países mediterráneos de la UE esos niveles están muy condicionados por las condiciones geográficas, meteorológicas e incluso económicas del país (art. 24.1, párr. 2º Directiva 2008/50). Es decir, prefiere que no se regule allí donde el sacrificio de un derecho va a ser mayor que los resultados conseguidos. Nos parece un elogiabile ejercicio de realismo, sobre todo porque también son las condiciones económicas del país las que pueden determinar que no se luche contra el ozono, en una clara referencia a países en los que no había ayudas para la compra de coches cero emisiones o eco, mucho más caros que los diésel o gasolina.

**25.** Partimos, además, de una premisa cierta: las restricciones de tráfico deberían ser medidas excepcionales, porque afectan a derechos de los particulares, trabajadores y empresarios, así como a la actividad económica local. Por tanto, solo en determinados casos aislados y cuando el resto de las medidas hayan sido previamente aplicadas será legal adoptarlas y ejecutarlas. Y no pueden prolongarse en el tiempo una vez recuperados los niveles de inmisión saludables.



La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 26 diciembre 1996, RJ 1997\1233, ponente Ledesma Bartret, Fdto. Jco. 4º, rechazó las limitaciones al derecho a circular de todos cuando son desproporcionadas y en sacrificio del uso normal del dominio público de las calles por todos los conductores.

**26.** A la hora de ponderar el sacrificio producido en la libertad de circulación y las ganancias derivadas de la protección de un bien jurídico constitucional o de otros derechos, sería claramente desproporcionado que la Administración cortase o permitiese que terceros cortasen la circulación de una vía principal durante un tiempo excesivo, incluso aunque se justificara en aras de otros derechos fundamentales como el derecho de manifestación o de expresión. Fue el caso resuelto en la STJCE de 12 de junio de 2003, asunto *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Austria* (asunto C-112/2000).

Es claro que, de entrada, el corte de una vía de circulación (calle o carretera) por el legítimo ejercicio del derecho de manifestación debe ser temporal y no permanente y debería permitir alternativas de transporte público que sean equivalentes y a un coste menor, y, por tanto, que fueran razonables y asequibles, no meramente posibles y a un coste de tiempo, esfuerzos y dinero desproporcionadamente superior. Caso contrario se afectaría a la libertad de movimientos. Este criterio es aplicable a las restricciones de tráfico por motivos ambientales promovidas por las Administraciones locales en España.

En el concreto asunto del tráfico, una Sentencia del TSJM (de 17 de abril de 2002, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, RJCA\2002\1190, ponente Alfredo Roldán Herrero), entendió que las restricciones de tráfico rodado previstas en los arts. 5, n) y 16 de la LT de 1990 no violaban el derecho fundamental a la libertad de circulación, aunque dejaba en el aire una conclusión intrigante: a menos que el interesado plantease una cuestión de inconstitucionalidad contra esos preceptos y el TC los declarase inconstitucionales. Y ello, porque eran proporcionadas por estar muy determinadas a tramos específicos y por ser temporales, no permanentes. De donde podemos concluir, de nuevo, que las medidas permanentes o poco precisas por su generalidad sí afectarían gravemente ese derecho.

27. Finalmente, a los ciudadanos que tienen que desplazarse habitualmente al centro de una gran ciudad y se les impide usar su coche se les impone una afectación muy alta en relación al uso de su propiedad y un deprecio real de su valor de mercado, provocado por un *factum principis*. Nos hemos planteado en esta investigación en qué ocasiones y hasta qué punto esas limitaciones, cuando producen un daño emergente (conductores) o un lucro cesante (empresarios radicados en el centro de las ciudades a los que se les reduce la clientela) reales serían indemnizables. Además, exigir la compra de coches eléctricos a la ciudadanía, sin incentivos y sin el previo despliegue de una red de puntos de recargas por toda la geografía española nos parece un despropósito y, peor aún, produce un daño económico antijurídico a muchas familias menos favorecidas, que debería ser indemnizable. Lo más sensato, en espera de esa red de puntos de recarga, es adoptar otro tipo de medidas y exigir solo la compra de esos vehículos a todas las Administraciones y servicios públicos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AALL, C., MOBERG, K. y CERONE, J.-P., “Policies for reducing household green house gas emissions. A documentation report from the assessment and comparison of

current climate policies in Norway, Sweden, Germany and France”, Vestlandsforskning Report, nº. 6/2017.

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.

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Técnicas de control de la contaminación. los estándares de protección medioambiental”, Tesis doctoral, UAM, 2002.

AGUDO GONZÁLEZ, J., *El control de contaminación: Técnicas jurídicas de protección medioambiental*, Madrid: Cementos Especiales de las Islas, Montecorvo, 2004.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “Artículo 139”, en GÓMEZ DE LA ESCALERA, C. F., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. E. (DIR.), PÉREZ MANZANO, M., BORRAJO INIESTA, I. (coord.), *Comentarios a la Constitución Española "XXX Aniversario"*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, 1ª ed.

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.

ALONSO GARCÍA, C., *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

ANDERSON, M., “How to beat the traffic. Recent policy changes in Jakarta provide a test of the effectiveness of traffic restrictions”, en *Science*, 7 JULY 2017 • VOL 357, ISSUE 63-46.

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

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.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C. Mª., “Marco jurídico para la implantación de infraestructuras para las energías alternativas en el transporte en España”, comunicación al I Congreso Internacional sobre el Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética: nuevos retos tras el horizonte 2020, Ronda, 2017.

BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario”, *RAP*, nº. 135, 1994.

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.

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

BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., *El derecho del ciudadano de la Unión a una libertad de circulación y residencia*, en ADAM MUÑOZ, M. D. y BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., “Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión europea”, Colex, Madrid, 2005.

BOEHMER-CHRISTIANSEN, S. y WEIDNER, H., *The Politics of Reducing Vehicle Emissions in Britain and Germany*, Pinter-Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society-Madison Teaneck, Cranbury (USA), 1995.

BOLTZE, M., JIANG, W., GROER, S. Y SCHEUVENS, D., “Analyse der Wirksamkeit von Umweltzonen hinsichtlich Feinstaub und Stickstoffdioxidkonzentrationen”, en *Straßenverkehrstechnik* 4, 2014, pág. 10.

CANO CAMPOS, T., “Protección de la seguridad vial y movilidad”, en *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, nº. 16 (2006).

CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, DGT, Ministerio del Interior, Civitas, Madrid, 1999.

CANO CAMPOS, T., *Los Ayuntamientos y el tráfico*, Iustel, Madrid, 2006

CANTOS SÁNCHEZ, P., ÁLVAREZ SAN-JAIME, Ó., “El valor del tiempo con congestión: el caso de la Radial-3”, en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XVII, Núm. 51, 2009.

CAÑETE SÁNCHEZ, J. A., “Retos de eficiencia energética relativos al transporte y la movilidad”, comunicación al I Congreso Internacional sobre el Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética: nuevos retos tras el horizonte 2020, Ronda, 2017.

CARLÓN RUIZ, M., “Los mecanismos de protección de la Ley de unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013”, en *REDA* N°. 165/2014.

CASADO CASADO, L., “Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general”, en CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R. y GIFREU FONT, J., *Prestación de servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental*, Tirant-Generalitat de Catalunya, Valencia, 2013.

CEINOS SUÁREZ, Á., “Libertad de circulación y limitaciones por razón de seguridad y salud”, en GARCÍA MURCIA, J. (coord.), *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, Juruá editorial, Lisboa, 2016.

DE SADELEER, N., “Autonomía reguladora ambiental y libre circulación de bienes”, en SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M., y PERNAS GARCÍA, J. J. (dirs.), “Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas”, INAP, Madrid, 2013.

DURÁN LÓPEZ, F., *Libertad de circulación y de establecimiento en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, Edilex, Madrid, 1986.

ELVIRA PERALES, A., *La libertad de circulación de personas en la Unión Europea. Límites por razón de orden público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Estudios constitucionales, Madrid, 2017.

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), págs. 25–33.

ESCRIBANO COLLADO, P., “Los derechos de los colindantes con vías públicas”, *RAP*, nº. 71, 1973.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., “Las situaciones de los colindantes de las vías públicas”, *RAP*, nº. 69, 1972.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F., “Libertad de circulación y de residencia (art.19), *Comentarios a la Constitución española, Tomo II*, dirigida por Óscar Alzaga Villaamil, Edersa, Madrid, 1996.

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, págs. 1188-1205.

FORTES MARTÍN, A., “La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº.31 (2015), (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II), págs. 12,15-16 versión electrónica.

FORTES MARTÍN, A., “Los retos actuales del transporte en la ciudad. El nuevo paradigma de la movilidad sostenible en los desplazamientos urbanos”, en GONZÁLEZ RÍOS, I., (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)* Dykinson, Madrid, 2018.

FORTES MARTÍN, A., “Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica”, en *Asamblea (Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid)*, nº. 35, dic. 2016.

FRASCHINA, M., Il “diritto alla mobilità” e tutela dell’ambiente, en *Rivista Giuridica della Circolazione e dei trasporti*, 2009.

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.

GARCÍA-CHAN, N., ALVAREZ-VAZQUEZ, L. J., MARTÍNEZ, A. Y VAZQUEZ-MÉNDEZ, M. E., “Numerical simulation for evaluating the effect of traffic restrictions on urban air pollution” en *Progress in Industrial Mathematics at ECMI 2016*, ECMI, Springer, 2017, págs. 367 y ss.

GARCÍA RUBIO, F., *Sostenibilidad ambiental y competencias locales. Un análisis jurídico*, Dykinson, Madrid, 2015.

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.

GARCÍA VÁZQUEZ, S., "Artículo 19 CE: Implicaciones constitucionales y comunitarias del derecho a la libertad de circulación y a la libre elección de residencia", en VILLANUEVA TURNES, A. (Coord.), *Derecho fundamentales. Aspectos básicos*, Andavira, A Coruña, 2017.

GARGANI, F., DI STEFANO, A., GASPARI, E., “ National legal frameworks for Urban Vehicle Access Regulations (UVARs) schemes. Technical Report”, COMISIÓN EUROPEA PUBLICATOINS OFFICE, abril 2017.

GÓMEZ DE LA ESCALERA, C. F., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. E. (DIR.), PÉREZ MANZANO, M., BORRAJO INIESTA, I. (coord.), *Comentarios a la Constitución Española "XXX Aniversario"*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, 1ª ed.

GRANADOS SÁNCHEZ, J., “El estado del medio ambiente: Los desajustes entre sociedad y medio ambiente”, en GRANADOS SÁNCHEZ, J. y RACIONERO, Q., *Manual de Medio Ambiente y sostenibilidad*, Dykinson, Madrid, 2010.

INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM, “Strategies for mitigatin air pollution in Mexico City. International best practice. Case specific policy analysis”, OCDE, 2017.

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.

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

KRÄMER, L., *Derecho Medioambiental comunitario*, Ministerio del Medio ambiente y Medio rural y marino, Madrid, 2009.

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.

LINDE PANIAGUA, E., “La libertad de circulación de los ciudadanos europeos: los nuevos retos más allá de la supresión de los controles fronterizos”, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 32, 2013.

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

LÓPEZ CAMPILLO, C., “Las restricciones al tránsito de vehículos por contaminación atmosférica y su adecuación a la legalidad”, en Noticias Jurídicas, 1 de mayo de 2007. ([http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4273-las-restricciones-al-transito-de-vehiculos-por-contaminacion-atmosferica-y-su-adequacion-a-la-legalidad-/\) /](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4273-las-restricciones-al-transito-de-vehiculos-por-contaminacion-atmosferica-y-su-adequacion-a-la-legalidad/)

LÓPEZ PELLICER, J. A., “La libertad de circulación y sus límites en el ámbito de la ordenación vial”, en Los derechos fundamentales y libertades públicas (II) / XIII Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Vol. 2, 1993.

LOSADA GONZÁLEZ, H., “Artículo 19”, en GÓMEZ DE LA ESCALERA, C. F., RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. E. (DIR.), PÉREZ MANZANO, M., BORRAJO INIESTA, I. (coord.), *Comentarios a la Constitución Española "XXX Aniversario"*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, 1ª ed.

MANGAS MARTÍN, A., “Artículo 45 (libertad de circulación y de residencia)”, en MANGAS MARTÍN, A. (coord.) y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (coord.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Madrid, 2009.

MARTÍNEZ MERINO, J. L., *Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente: papel y análisis de los permisos de emisión negociables*, Dykinson, Madrid, 2008.

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.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias [Sentencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos "Kyrtatos C. Grecia", de 22 de mayo de 2003 (TEDH 2003, 25)], en Revista española de Derecho Administrativo, nº.125 (2005).

MEIJ, J. M., “Reducción de la contaminación urbana mediante la electrificación del tráfico rodado”, en The IPTS Report - Núm. 47, septiembre 2000.

MELLADO RUIZ, L., “Protección atmosférica y ambiente urbano sostenible en Andalucía”, en Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, año nº 37, Nº 199, 2003.

MELLADO RUIZ, L., *Transporte y movilidad sostenible*, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (dir), *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red: (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos*, 2015.

MENDOLA, D., “Road traffic restrictions and air pollution in an urban area. A case study in Palermo”, en GRASPA Working paper nº 16, julio 2003.

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.

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.

OBRECHT, M. Y KNEZ, M. “Development and review of “Green zones” in the EU”, Conference Papere, 19–21 June 2014 Celje, Slovenia.

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\\_ofoegbu.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/events/doc/2009_02_11_presentation_ofoegbu.pdf)

ORTEGA CERDÀ, M. y CERDÀ CUÉLLAR, L., “Gestión local de la mobilitat sostenible i segura”, en Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.

PÉREZ VILLALOBOS, M. C., “*La protección jurisdiccional de la libertad de circulación y residencia (artículo 19 de la C.E.)*”, en AA.VV., *Los derechos fundamentales y libertades públicas (II) / XIII Jornadas de Estudio*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Vol. II, 1993.

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.

RAMOS PRIETO, J., y TRIGUEROS MARTÍN, M. J., “La fiscalidad de los vehículos de motor: un aspecto olvidado en las medidas adoptadas contra la crisis económica”, en Nueva fiscalidad, Nº. 1, 2010

RENNA, M., “I principi in materia di tutela dell’ambiente”, en Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente”, año 2012, números 1-2.



REVUELTA PÉREZ, I., “La unidad de mercado como límite a las ordenanzas locales”, en REDA num.146/2010.

RUI ANCIAES, P., "Area-wide traffic restriction in Lisbon city center: opportunity lost or mistake avoided?", en *Transportation Research Procedia*, N.º. 8 (2015).

RUIZ DE APODACA, Á., “Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2011, asunto C-28/09 (Comisión c. Austria)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 26 de enero de 2012.

SAN JOSE, R., PÉREZ, J. L., PÉREZ, L. Y GONZÁLEZ, R. M., “A Health Impact Assessment of Traffic Restrictions during Madrid NO2 Episode”, 9th International Conference on Environmental Science and Technology, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 182 (2018)

SÁNCHEZ BLANCO, Á., “El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano”, en RAP n.º. 82, 1977.

SÁNCHEZ GOYANES, E., “La potestad normativa del municipio en España. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas”, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Comentario al artículo 19”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

SANZ PÉREZ, D. C., “La administración local y la protección de la atmósfera: la intervención a través de instrumentos de control preventivo”, Cedecs, 1999.

SARMIENTO, D., “El efecto horizontal de las libertades de circulación de la Unión Europea”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º. 21, 2017.

SERRANO GARCÍA, J. M., “La libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión Europea y los derechos que la acompañan: notas a la Sentencia del TJCE de 25 de octubre, C-367/2011”, en *Revista de Derecho Social*, n.º. 61, 2013.

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, Valencia, 2018.

STOFFEL VALLOTTON, N., “Libre circulación de mercancías y protección del medio ambiente en el paso del Brenner. El reglamento austriaco, un obstáculo desproporcionado a la libertad de tránsito de mercancías. Comentario sobre la sentencia del TJCE, C-320/03 *Comisión CE c. Austria* de 15 de noviembre 2005”, en *Revista General de Derecho Europeo* n.º 11 (Octubre 2006).

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.

THOMSON, J. M., “The Value of Traffic Management”, en *Journal of Transport Economics and Policy*, University of Bath, Vol. 2, No. 1 (Jan., 1968), págs. 3-32.

TÖGEL, M. Y ŠPIČKA, L., “Low-emission Zones in European Countries”, en *Transactions on Transport Sciences*, Number 3, Vol. 7, 2014.

URRUTIA LIBARONA, Í., “La configuración legal de la unidad de mercado y estado autonómico”, en *Revista española de Derecho Administrativo* n.º. 175/2016.

VYTAUTAS, G., GRAŽVYDAS M. P., “Traffic restriction policies in Lithuanian cities based on Vilnius case study”, en *The Baltic Journal of Road and Bridge Engineering* · March 2009.

WINER, A., FANG ZHU, Y. y PAULSON, S., “Carmageddon or Carmaheaven? Air Quality Results of a Freeway Closure”, en *Access*, n.º. 44, 2014.

ZACCHARIADIS, T., “Calidad del aire en las ciudades europeas: revisión general” en *The IPTS Report*, n.º. 47, septiembre 2000, pág. 2.

XINYU HUANG A., C., YANLI ZHANG A., B., WEIQIANG YANG A. C., ZUZHAO HUANG D., YUJUN WANG D., ZHOU ZHANG A., QUANFU HE A., SUJUN LÜ A., B., ZHONGHUI HUANG A., C., XINHUI BI A., XINMING WANG, “Effect of traffic restriction on reducing ambient volatile organic compounds (VOCs): Observation-based evaluation during a traffic restriction drill in Guangzhou, China”, en *Atmospheric Environment* 161 (2017),

ZALEWSKI, A. Y KEMPA, J., “Traffic Calming as a Comprehensive Solution Improving Traffic Road Safety”, en *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering* 471 (2019) 062035, febrero de 2019.

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.

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.

## **JURISPRUDENCIA CONSULTADA**

**TEDH**

STEDH de 2 de agosto de 1984, Malone c. the United Kingdom

STEDH de 22 febrero 1994, Raimondo contra Italia

STEDH de 16 de febrero de 2000, Amann c. Switzerland

SETDH de 4 de mayo de 2000, Rotaru c. Romania

STEDH de 22 de mayo de 2001, Baumann c. Francia

STEDH de 4 de junio de 2002, Landvreugd contra Países Bajos

STEDH de 22 de mayo de 2003, Kyrtatos C. Grecia

### **TJCE/TJUE**

STJCE de 11 de julio de 1974, Dassonville, asunto 8/74

STJCE de 25 de enero de 1977, Bauhuis contra Estado neerlandés, asunto 46/76

STJCE de 28 de noviembre de 1978, Choquet, asunto 16/78

STJCE de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*), asunto 120-78

STJCE de 16 de marzo de 1983, Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT) c. Ministero delle Finanze”, asunto 266/81

STJCE de 7 de febrero de 1985, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, asunto 240/83

STJCE de 11 de junio de 1985, Comisión c. Irlanda, asunto 288/83

STJCE de 28 de enero de 1986, Comisión c. Francia, asunto C-188/84

STJCE de 20 de septiembre de 1988, Comisión contra Dinamarca, asunto 302/86

STJCE (Sala Quinta) de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa y otros*, asunto C -331/88

STJCE de 16 de diciembre de 1992, Grecia c. Comisión, asunto 210/91

STJCE de 26 de junio de 1997, Familiapress, C-368/1995

STJCE de 9 de diciembre de 1997, Comisión c. Francia, asunto C-265/95

STJCE de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala c. Freistaat Bayern, C-85/96.

STJCE de 23 de septiembre de 1998, Steel y otros contra Reino Unido

STJCE (Pleno) de 23 de mayo de 2000, Entreprenorforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) contra Københavns Kommune, asunto C- 209/98

STJCE de 1 de febrero de 2001, Dennis Mac Queen y otros c. Gransvision Belgium, C-108/96

STJCE de 13 de marzo de 2001, Preussen Elektra, C-379/98

STJCE de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, S. L., asunto C-390/00

STJCE de 11 de julio de 2002, Carpenter, C-60/2000

STJCE de 8 de mayo de 2003, ATRAL SA c. Bélgica, asunto C-14/02

STJCE de 12 de junio de 2003, asunto Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge contra Austria, asunto C-112/2000

STJCE de 19 de junio de 2003, Comisión/Italia, asunto C-420/01

STJCE de 14 de diciembre de 2004, Comisión c. Alemania, asunto C-463/01

STJCE de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, asunto C-309/02

STJCE de 10 de noviembre de 2005, Comisión c. Portugal, asunto C-432/03

STJCE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas c. República de Austria, asunto C-320-03

STJCE de 20 de septiembre de 2007, Comisión c. Países Bajos, asunto C-297/05

STJCE de 10 de febrero de 2009, Comisión c. Italia, asunto C-110/05

STJUE de 4 de junio de 2009, Aklagaren c. Mickelsson, asunto C-142/05

STJUE de 16 de diciembre de 2010, Marc Michel Josemans contra Burgemeester van Maastricht, asunto C-137/09

STJCE de 25 de octubre de 2011, Déborah Prete, C-367/2011

STJUE (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, Comisión Europea c. República de Austria, asunto C-28-09

STJUE de 14 de enero de 2015, The Queen, a instancia de Eventech Ltd. c. The Parking Adjudicator, asunto C-518/13

## **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA**

ATC 182/1986, de 26 febrero

STC 5/1981, de 13 de febrero

STC 11/1981, de 8 de abril

STC 26/1981, de 17 de julio

STC 37/1981, de 16 de noviembre

STC 42/1981, de 22 de diciembre

STC 64/1982, de 4 de noviembre

STC 88/1985, de 19 de julio

STC 8/1986, de 21 de enero

STC 88/1986, de 1 de julio

STC 140/1986, de 11 de noviembre

STC 37/1987, de 26 de marzo

STC 160/1987, de 27 de octubre

TC 196/1987, de 11 de diciembre

STC 209/1988, de 10 de noviembre

STC 85/1989, de 10 de mayo

STC 90/1989, de 11 de mayo

STC 170/1989, de 19 de octubre

STC 59/1990 de 29 marzo

STC 64/1990, de 5 de abril

STC 66/1991, de 22 de marzo

STC 84/1993 de 8 marzo

STC [111/1993, de 19 de abril](#)

STC 227/1993, de 9 de julio

STC [66/1995](#), de 8 de mayo  
STC 102/1995, de 26 de junio  
STC [55/1996, de 28 de marzo](#)  
STC 242/1994, de 20 de julio  
STC [55/1996](#), de 28 de marzo  
STC [161/1997](#), de 2 de octubre  
STC 132/1998, de 18 de junio  
STC 28/1999, de 8 marzo  
STC 49/1999, de 5 de abril  
STC [136/1999](#), de 20 de julio  
STC 233/1999, de 13 diciembre  
STC 42/2000, de 14 de febrero  
STC 73/2000, de 14 de marzo  
STC 292/2000, de 30 de noviembre  
STC 169/2001, de 16 de julio  
STC 53/2002, de 27 de febrero  
STC 96/2002, de 25 de abril  
STC 84/2003, de 23 de octubre  
STC 184/2003, de 23 de octubre  
STC 195/2003, de 27 de octubre  
STC 146/2006, de 8 de mayo  
STC 260/2007, de 20 de diciembre  
STC 60/2010, de 7 de octubre  
STC 210/2012 de 14 noviembre  
STC 84/2013, de 11 abril

STC 96/2013 de 23 abril

STC 174/2013, de 10 de octubre

STC 18/2017, de 2 febrero

STC 79/2017, de 22 de junio

STC 110/2017, de 5 de octubre

STC 111/2017, de 5 de octubre

STC 119/2017, de 31 de octubre

STC 7/2018, de 25 de enero

## **TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA**

STS de 22 de noviembre de 1983, Sala 3ª, RJ 1983\6063, ponente Eugenio Díaz Eimil

STS de 30 de marzo de 1987, Sala 3ª, RJ 1987\4160, ponente Manuel Garayo Sánchez

STS de 24 de octubre de 1987, Sala 2ª, ponente Luis Vivas Marzal

STS de 19 octubre 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, RJ\1992\9379, ponente Gustavo Lescure Martín

STS de 20 de diciembre de 1993, Sala de lo penal, RJ 1993\9580, ponente Cándido Conde-Pumpido Ferreiro

STS de 26 diciembre 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª, RJ 1997\1233, ponente Ledesma Bartret

STS de 11 de febrero de 1997, Sala 3ª, Sección 6ª, RJ 1997\898, ponente Luis Tejada González

STS de 4 de junio de 1997, Sala 3ª, Sección 5ª, RJ 1997\5016, ponente Pedro José Yagüe Gil

STS de 18 de julio de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, RJ\1997\6205, ponente D. Manuel Goded Miranda

STS de 25 de mayo de 1998, Sala 3ª, Sección 5ª, RJ 1998\4260, ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

STS de 7 de junio de 1999, Sala 3ª, Sección 4ª, RJ 1999\4264, ponente Rafael Fernández Montalvo

STS de 13 de diciembre de 1999, RJ 1999\954, ponente Rafael Fernández Montalvo

STS de 29 de mayo de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, RJ\2000\4503, ponente Jaume Rouanet Moscardó

STS de 28 abril 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, RJ\2001\5362, ponente José Mateo Díaz

STS de 16 mayo 2001, Sala 3ª, sección 7ª, RJ\2001\4849, ponente Ramón Trillo Torres

STS de 14 julio 2001, Sala 3ª, Sección 2ª, RJ\2001\7881, ponente Alfonso Gota Losada

STS de 15 julio 2002, Sala 3ª, Sección 4ª, RJ\2002\10136, ponente Rafael Fernández Montalvo

STS de 2 de octubre de 2002, Sala 3ª, Sección 4ª, RJ\2002\9457, ponente Rafael Fernández Montalvo

STS de 3 de noviembre de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, RJ 2005\1586, Ponente Segundo Menéndez Pérez

STS de 19 de enero de 2005, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, RJ 2005\1093, ponente Yagüe Gil

STS de 14 de febrero de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, RJ 2006\4437, ponente Jesús Ernesto Peces Morate

STS de 28 de mayo de 2008, Sala 3ª, de lo Contencioso- Administrativo, Sección 2ª, RJ 2008\300, ponente: Manuel Martín Timón

STS de 27 junio 2011, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, RJ\2011\5573, ponente Isabel Perelló Domenech

## **TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE ESPAÑA**

STSJAs de 10 de abril de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JT\2002\1237, Ponente Antonio Robledo Peña

STSJM de 17 de abril de 2002, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, RJCA\2002\1190, ponente Alfredo Roldán Herrero

STSJG de 23 de noviembre de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2002\54851, ponente José Antonio Méndez Barrera

STSJG de 12 de diciembre de 2002, Sala de lo contencioso-administrativa, Sección, 2ª, JUR 2003\113443, ponente José Antonio Méndez Barrera



STSJCan de 21 diciembre de 2004, Sede Las Palmas, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, JUR 2005\4775, ponente Nicolás Martí Sánchez

STSJPV de 14 de octubre de 2004, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, RJCA\2004\1158, ponente Luis Javier Murgoitio Estefanía

STSCyL de 28 octubre de 2004, sede Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2004\75917, ponente Valentín Jesús Varona Gutiérrez

STSJPV de 2 de noviembre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, JT\2005\322, ponente Juan Carlos Da Silva Ochoa

STSJCat de 23 de enero de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, JUR\2006\232616, ponente Jordi Morato Aragonés Pamies

STSJPV de 15 marzo de 2006, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, núm. 201/2006, JUR 2006\167974, ponente Rodrigo Landazábal

STSJPV de 26 septiembre de 2007, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, ponente Alberdi Larizgoitia

STSJAn de 10 octubre de 2009, sede de Granada, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, JUR\2009\52356, ponente Rogelia Torres Donaire

STSJV de 3 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, JT\2011\1251, ponente Rosa María Litago Lledó

STSJCat de 18 de julio de 2016, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), JUR 2016\214908, Ponente Manuel Táboas Bentanachs

## **JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº. 1 de Orense, ponente Francisco de Cominges Cáceres

## **TRIBUNAL SUPREMO DE LOS EE.UU.**

Hague v. CIO [307 U.S. 496, 515, 59 S.Ct. 954, 83 L. Ed. 1423 (1939)]

Schneider v. Town of Irvington [308 U.S. 147, 163 (1939)] y en Kunz v. New York [[340 U.S. 290](#), 293 (1951)].

Grace, 461 U.S. at 177, 103 S. Ct. 1702)

Frisby v. Schultz [487 U.S. at 481, 108 S.Ct. 2495)].

Startzell v. City of Phila. [533 F.3d 183, 196 (3d Cir. 2008)]

### **CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA**

Sentencia 6/1962

Sentencia 64/1963

Sentencia 12/1965

Sentencia 246/1996

Sentencia 264/1996

### **CONSIGLIO DI STATO ITALIANO**

Sentencia del Consiglio di Stato de 6 de febrero de 1993

### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE PARÍS**

Sentencia del Tribunal administrativo de París de 22 de octubre de 2018

### **SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE COSTA RICA**

Sentencia nº 11893, de 30 de julio de 2008

Sentencia nº. 09199, de 12 de junio de 2009

Sentencia nº 00051, de 11 de enero de 2011