

## **El ‘Principio de transición justa’. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anula las Zonas de Bajas Emisiones, pero el Ayuntamiento contraataca y lo ha desactivado.**

*La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal de la Comunidad considera, entre otros razonamientos jurídicos, que se da una “patente insuficiencia del informe de impacto económico” de las medidas adoptadas en la Ordenanza municipal*

**1) Análisis de primer momento.** No obstante, la sentencia no es firme, por lo que hay que estar pendientes de confirmación por el Tribunal Supremo en caso de interposición por alguna de las partes del recurso de casación en el plazo de 30 días. Hay que tener en cuenta lo anterior. La sentencia no es firme, por tanto, no invalida “per se” las disposiciones afectadas e incluso el Ayuntamiento puede seguir sancionando e imponiendo las restricciones ZBEs basadas en el etiquetado, como hasta el momento.

De hecho a día de hoy, el Ayuntamiento ha anunciado su intención. Mientras el Supremo ratifica o rechaza el fallo del TSJM, el área de Medio Ambiente *“está ya trabajando para poder subsanar todas aquellas cuestiones que se han reflejado en la sentencia”*...van a recurrir y mientras a subsanar aportando el informe económico con el enfoque municipal. El Supremo sin duda ratificará la sentencia del TSJ de Madrid, cuyo fundamento jurídico es muy sólido, sin embargo, en la práctica, al igual que ocurrió con la ordenanza de Barcelona y la sentencia TSJcat, todo ha quedado “desactivado” y las restricciones seguirán igual. Sin perjuicio de que conviene recurrir las multas, para solicitar la devolución de ingresos indebidos.

Como simple referencia hay que recordar que en el caso de las ZBE Barcelona, el TSJCat no concedió la ejecución provisional. En Barcelona ya se vivió una situación calcada. En 2022, el TSJ de Cataluña anuló la ordenanza de la ZBE del Ayuntamiento al entender que tenía deficiencias en su elaboración, por la falta de informes determinantes y por ser excesivo en el ámbito geográfico de aplicación y en el tipo de coches excluidos. Un año después, el Supremo ratificó la sentencia, pero no tuvo efectos ningunos porque el consistorio ya había aprobado una nueva normativa.

En caso de que la sentencia no adquiera firmeza estaríamos en las mismas a todos los efectos (sanciones y restricciones) hasta que se produzca el fallo del Tribunal Supremo en el recurso de casación que eventualmente interponga el Ayuntamiento. Solo en caso de que la sentencia del TSJ\_M adquiera firmeza, se abriría un expediente de ejecución para anular las áreas ZBS, y el Ayuntamiento no está por la labor.

Por otra parte, existe esta otra vía para hacerla valer en ese caso: los artículos 84 y 91 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa admiten la ejecución provisional de la sentencia recurrida en apelación o casación.

### **➔ Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional.**

*Cuando de esta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la prestación de caución o garantía para responder de aquellos. En este caso, no podrá llevarse a cabo la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos.(...)*

*(...) En el caso concreto del recurso de casación: cuando se tenga por preparado un recurso de casación, el letrado de la Administración de Justicia dejará testimonio bastante de los autos y*

*de la resolución recurrida a los efectos previstos en el artículo 91 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*

- ➔ Es importante tener en cuenta que a diferencia del caso de Barcelona donde no se concedió la ejecución provisional del TSJCat, en el caso de Madrid ya se cuenta con la existencia de un precedente en el Tribunal Supremo sobre la anulación de ZBEs. Es decir, que aquí se puede tener en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo, cosa en Barcelona no fue posible por ser el primer caso, y presuponer, con bastante fundamento, que junto con la futura sentencia sobre la ordenanza de Madrid, se generará jurisprudencia en el mismo sentido.

## **2) PRIMERA SENTENCIA.**

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, en sentencia de 17 de septiembre de 2024, ha anulado diversos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 del Ayuntamiento de Madrid. La sentencia anula concretamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en todo el municipio de Madrid; y las que establecen las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) de “Distrito Centro” y “Plaza Elíptica”, dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid rechaza diversas alegaciones de los recurrentes, el Grupo Municipal de **VOX** en el Ayuntamiento de MADRID, relativas a irregularidades en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza; pero estima los argumentos de la parte recurrente en cuanto a la notoria insuficiencia de los informes previos a la aprobación de la Ordenanza. Muy en particular, siguiendo la más reciente doctrina del Tribunal Supremo respecto de los procedimientos de elaboración de las Ordenanzas municipales, considera que concurre una “manifiesta insuficiencia” del informe de impacto económico previo a la aprobación de la Ordenanza.

### **‘Principio de transición justa’**

Los magistrados no ponen en cuestión la potestad de la administración municipal para adoptar las medidas que entienda necesarias para proteger la salud y el medio ambiente, en desarrollo de la normativa europea y nacional; ni tampoco cuestionan la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica necesarias para garantizar, a la mayor brevedad, el cumplimiento de los valores límite de contaminación fijados por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008. Sin embargo, consideran que se da una “patente insuficiencia del informe de impacto económico” de las medidas adoptadas en la Ordenanza, que exigían la toma en consideración de sus consecuencias económicas, para poder efectuar “... una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes y de la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o que pudieran producir un efecto discriminatorio para los colectivos más vulnerables económicamente”. La sentencia incide especialmente en el hecho de que las medidas restrictivas adoptadas por la Ordenanza afectan presumiblemente a las personas de menos capacidad económica, que se

ven impedidas o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales, pero no se hizo una valoración de este factor, que es tan relevante que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, consagra el “principio de transición justa”, esto es, la necesidad de establecer planes genéricos y medidas concretas que consideren las situaciones de vulnerabilidad de colectivos a los que deben ofrecerse medidas de apoyo en el proceso de transición.

Del mismo modo, la sentencia alude a la afectación de las medidas a miles de vehículos profesionales, con repercusión directa en las condiciones de la competencia y del mercado. Considera de singular importancia que se hubiera tenido en cuenta la situación de los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, pero destaca que los informes previos a la aprobación de la Ordenanza tampoco hacen referencia alguna a esta cuestión.

### **Consecuencias en la economía de los sectores más vulnerables**

La sentencia concluye que la aprobación de la Ordenanza no se atuvo a los criterios del TJUE y del Tribunal Supremo, que establecen la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad en materia ambiental, es decir, de “...ponderar en cada caso si las medidas restrictivas son necesarias y proporcionales”, en tanto en cuanto no se tuvieron en cuenta en cuenta importantes consecuencias en el terreno de la economía de un importante sector de la población, el de menor capacidad económica, el más vulnerable frente a las medidas restrictivas; ni la incidencia en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado.

Como se decía al principio, esta resolución aún no ha alcanzado firmeza y contra ella cabe la interposición del correspondiente recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la competente en asuntos de naturaleza contencioso-administrativo.

## **SEGUNDA SENTENCIA**

Una segunda sentencia del TSJM anula varios artículos de la ordenanza de movilidad sostenible del Ayuntamiento de Madrid.

Se trata del recurso interpuesto por la Asociación Vehículos Afectados por Restricciones Medioambientales (**AVARM**) en noviembre de 2021.

En la sentencia se establece que la ordenanza en uno de sus artículos vulnera uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española, en concreto el **principio de igualdad recogido en el Art. 14 de la CE, al haber establecido unas medidas discriminatorias.**

El TSJM considera que la aplicación de las restricciones a los vehículos sin distintivo medioambiental no contó con el análisis y la información adecuados, lo que impidió una correcta ponderación de los derechos e intereses de los ciudadanos. Según la sentencia, la administración local no respetó los principios de la Ley 39/2015, que exige un proceso reglamentario claro y equitativo para la imposición de restricciones de este tipo.

Además de establecer una discriminación, el Tribunal señala que la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid no respetó el principio de proporcionalidad que exige el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. Las medidas impuestas no tomaron en cuenta las consecuencias económicas y sociales que afectaban a los conductores, lo que resulta esencial

para hacer una valoración equilibrada entre los fines medioambientales perseguidos y los derechos sacrificados.

A este respecto la asociación AVARM aportó junto con el recurso un estudio de 138 páginas titulado: 'Impacto en el transporte de las medidas para mejorar la calidad del aire en las ciudades. Aplicación a las restricciones por categoría de motor' elaborado por investigadores de la Escuela Politécnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), el cual fue presentado en diciembre de 2018.

En dicho estudio los investigadores evaluaron los costes y los beneficios que supondría prohibir que los vehículos considerados más contaminantes no pudiesen acceder al interior de la M-30 a partir de 2025.

La principal conclusión de este estudio fue el impacto negativo que dicha medida podría producir en la economía; frente a un cálculo aproximado de 61,8 millones de euros de ahorro, se podrían producir 81,6 millones de coste, con un desequilibrio de casi 20 millones de euros.

Datos que el Ayuntamiento de Madrid en la insuficiente y escasa Memoria de Impacto Económico, según indica el TSJM en la sentencia, no reflejó, probablemente por ser contrario a sus intereses.

Salvo mejor opinión.

#### **ANEXO: Extractos relevantes de la sentencia AVARM.**

En la sentencia 405/2024 que se ha conocido el 17-9-24, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda se indica:

- *En las alegaciones en las que la parte recurrente sustenta su impugnación de la Disposición transitoria primera, en primer lugar, se pone énfasis en que dicha Disposición impone restricciones que serán efectivas a partir de 1 de enero de 2022, apenas tres meses de su entrada en vigor, impidiendo una adaptación paulatina de la norma a las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos.*
- *Pues bien, ya advertimos en nuestra Sentencia dictada en el recurso núm. 570/2021, de igual fecha que la presente, que el haberse prescindido del análisis de otras alternativas de movilidad y, particularmente, de los factores económicos derivados de la prohibición general de circulación de los vehículos con clasificación ambiental A según su potencial contaminante en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE, afecta “no solo a la decisión final de aprobación de la Ordenanza en cuanto a las propias medidas contenidas en su articulado, sino también a aspectos tan trascendentes como el régimen de transitoriedad de la Ordenanza, o el régimen de excepciones a sus reglas, ya que podía haberse considerado la aplicación de distintas restricciones u otros plazos de aplicación, ya con carácter general, ya a colectivos más vulnerables” (FD 11º).*

*Concretamente, en relación con tales insuficiencias y omisiones, en la precitada Sentencia concluimos que: “(...) en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, a la hora de evaluar el alcance de la ZBE y la creación de las dos ZBEDPE aquí cuestionadas, se ha prescindido del análisis de otras alternativas de movilidad y, muy destacadamente, de factores económicos que tienen una enorme importancia y repercusión directa en los derechos de las personas y en la actividad de las empresas, singularmente de las más vulnerables, que han de resultar afectadas*

por las restricciones de movilidad, en relación con la intensidad y amplitud espacial y material de dichas restricciones. Se ha prescindido del análisis de una faceta de destacadísima importancia en la cuestión, como es la que deriva de la exigencia, vinculada al proceso de protección de medio ambiente frente al cambio climático, de que el mismo se produzca mediante una “transición justa”, que tenga en cuenta las consecuencias en el terreno de la economía, de la movilidad y de la vida familiar y necesidades de importantes sectores de la población, singularmente los de menos poder económico; y en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado y en los autónomos.

El resultado final que se alcanza es que las medidas impuestas no pudieron ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración, por no haberse tomado en consideración una porción de consecuencias económicas, con evidente repercusión social, que eran imprescindibles para efectuar un juicio de proporcionalidad entre los fines perseguidos y el sacrificio de derechos que reportaban y la eficacia de las citadas medidas, lo que ha de conducir a la estimación de este argumento de la demanda y, con el mismo al efecto anulatorio que en la misma se pretende” (FD 12º, in fine).

Tales deficiencias, afectantes al establecimiento de la prohibición general de circulación de los vehículos con clasificación ambiental A según su potencial contaminante en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE, son apreciables igualmente, en buena medida, al régimen transitorio instaurado en la Disposición transitoria impugnada. En efecto, pese a la indudable repercusión que la entrada en vigor de una medida como la de prohibición general de circulación de los vehículos con clasificación A comporta en los derechos de las personas (singularmente de los más vulnerables) y en la actividad económica de las empresas, es lo cierto que en la MAIN, ni en otro lugar del expediente, se contiene un estudio sobre el número de vehículos con clasificación ambiental A afectados, en general, por la medida adoptada (en las páginas 326 y 327 de la MAIN, en el apartado 6.7.4 “Impacto sobre movilidad”, se recoge, únicamente el número de vehículos censados a diciembre de 2019 en el municipio de Madrid con categoría ambiental A, que se cifra en 315.477), como tampoco se contiene estudio alguno sobre el número de los vehículos afectados en cada uno de los tramos temporales establecidos y, particularmente, sobre el número de vehículos que a fecha 1 de enero de 2022 no reunían el requisito de encontrarse domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y que no figuren de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid.

∅ Tampoco se contiene estudio alguno sobre el concreto impacto económico y de cualquier otra índole que, indudablemente, acarrea a los ciudadanos y empresas afectadas por la entrada en vigor escalonada prevista en la medida restrictiva de circulación adoptada (1 de enero de 2022, 1 de enero de 2023 y 1 de enero de 2024).

· La MAIN, que tiene un apartado específico sobre la “JUSTIFICACIÓN DE LA LEGALIDAD, NECESIDAD, RACIONALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y NO DISCRIMINACION DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA APARTADO 2” (págs. 63-67; folios 46.090-46.094 del expediente administrativo), guarda silencio sobre tales cuestiones, por lo que la afirmación de la racionalidad y proporcionalidad del régimen transitorio adoptado, reiterada en dicho apartado de la MAIN, a juicio de la Sala, no viene avalada por dato o estudio objetivo alguno más allá del puro voluntarismo de su autor.

Si no se conoce el número de afectados y el impacto que en sus vidas tendrá la entrada en vigor en cada uno de los tramos temporalmente previstos, difícilmente puede afirmarse la proporcionalidad y racionalidad del régimen transitorio específico instaurado. Tal déficit

*justificativo se presenta con toda su crudeza respecto de los primeros afectados por la medida de prohibición general (vehículos automóviles con clasificación por criterio de construcción 10 (Turismo), clasificados en las categorías 00 (Sin especificar), 02 (Familiar) y 33 (Todoterreno) por criterio de utilización, clasificados en la categoría ambiental A según su potencial contaminante, y que a fecha 1 de enero de 2022 no cumplan los requisitos de encontrarse domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y figurar de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid), que el 1 de enero de 2022 ven prohibido su acceso y circulación por las vías urbanas del interior de la M-30 y, por tanto, apenas se les da un plazo de tres meses para que puedan adoptar aquellas medidas que estimen necesarias para sortear la prohibición general establecida, por lo que de este modo, se les priva, de facto, de toda eventual adaptación a la nueva normativa que, en buena lógica, debería comenzar con la necesaria renovación del vehículo afectado. Nada de ello se contempla en la MAIN.*

*No solo la adopción de la medida de prohibición general de circulación exige un cumplido análisis del impacto económico que acarrea la medida de prohibición circulatoria adoptada, tal como concluimos en nuestra sentencia dictada en el recurso 570/2021, de igual fecha que la presente, sino que también resulta dicho análisis imprescindible cuando se pretende abordar el régimen transitorio de su aplicación, en el que, como se reconoce en la propia MAIN, su establecimiento deviene racional para facilitar la adaptación de los ciudadanos a la norma (Pág. 63; folio 46090 del expediente administrativo).*

*Máxime cuando el régimen transitorio establecido opera al margen o con independencia del domicilio de la persona titular, del motivo de movilidad y del origen y destino, como advierte expresamente la propia Disposición transitoria aquí impugnada. Es evidente, como ya hemos indicado, que la medida de prohibición general de circulación a los vehículos con clasificación ambiental A en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE afecta, de forma particularmente intensa, a los titulares más desfavorecidos y con menor capacidad económica y, por ende, con menor capacidad de renovación de sus vehículos. Es por tal motivo que dicha incontestable realidad debería de haber sido uno de los factores a ponderar al abordar, por la Administración demandada, el establecimiento del régimen transitorio, tal como se infiere de los artículos 27 y 28 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (cuyo artículo 14.3 establece la obligatoriedad de establecer zonas de bajas emisiones en todos los municipios de más de 50.000 habitantes), en los que, como decimos en nuestra Sentencia dictada en el recurso 570/2021, consagra normativamente lo que podríamos denominar “principio de transición justa”, contemplando la necesidad de establecer planes genéricos y medidas concretas que consideren las situaciones de vulnerabilidad de determinadas áreas geográficas o colectivos a los que deben ofrecerse medidas de apoyo en el proceso de transición.*

*· Nada de ello aparece, reiteramos, en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza, como factor a considerar a la hora de aprobar el régimen transitorio impugnado, por lo que se puede concluir que los distintos hitos temporales en él contemplados (combinados, en su caso, con anillos geográficos) lo han sido sin consideración alguna al impacto que cada una de las etapas temporales previstas provocaría en los titulares de los vehículos afectados.*

*Tal déficit de justificación en el concreto régimen transitorio instaurado supone, a nuestro juicio, una vulneración de los principios que se imponen para el ejercicio de la potestad reglamentaria, contemplados en el artículo 129.1 de la Ley de procedimiento actual, que obligan a dar cuenta o justificar la finalidad y contenido de la norma reglamentaria. Es indudable, como pone de manifiesto la STS de 4 de abril de 2022, rec. 300/2020, que “el*

*Legislador está imponiendo que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se debe justificar esa necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y eficiencia que debe concurrir en la norma que se aprueba, es decir, no solo se requiere de manera expresa la motivación de la norma que se pretende aprobar, sino que esa motivación debe abarcar dichos principios”. La insuficiencia justificadora advertida en el concreto régimen transitorio no queda mitigada o justificada por la finalidad de protección del medio ambiente perseguida con su adopción. Ello es así por cuanto que, como se pone de relieve en la reciente STS de 2 de noviembre de 2023, rec. 4910/2022, no cabe advertir ninguna especialidad en el control jurisdiccional de actuaciones administrativas preventivas, permanentes y proactivas en protección del medio ambiente.*

*· Otra cosa será, como advierte la precitada sentencia, que en el juicio de preponderar valores “deban tener mayor relevancia los intereses públicos concretamente afectados que, no cabe duda, son los vinculados a la protección del medio ambiente que tiene, en apretada síntesis, un valor esencial en sí mismo considerado --protección de los recursos naturales—y reforzado por los derechos humanos a él vinculados, como son la propia calidad de vida, la salud y la propia vida de las personas”.*

*· Ahora bien, como aclara la misma sentencia, esa protección tampoco es absoluta, en realidad, ningún derecho fundamental lo es, por lo que el establecimiento de un régimen transitorio como el que nos ocupa requeriría, en todo caso, el pertinente juicio de preponderancia, aquí inexistente, debido a la ausencia de todo análisis del impacto que las distintas etapas temporales contempladas en el régimen transitorio impugnado tendrían en la esfera económica de los titulares de vehículos afectados. Por otra parte, no resultaría admisible, desde luego, una argumentación en la que se defienda, en última instancia, que la Administración no necesita información alguna para hacer primar la protección del medio ambiente sobre concretos bienes individuales, puesto que, como también pone de relieve la citada STS de 2 de noviembre de 2023, entre los varios principios que se han acuñado en la pluralidad de textos internacionales y europeos en defensa del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático, tanto normativos como programáticos, “se destaca el de que en la elaboración de las políticas ambientales se determinen las ventajas y las cargas que puedan resultar, tanto de las medidas que se adopten como de las que se dejen de adoptar, también en relación con la economía de las sociedades afectadas, porque no puede olvidarse que en esa faceta subyace la posibilidad de que puedan prestarse servicios sociales a las comunidades actuales, que no pueden verse significativamente deteriorados con dichas políticas”.*

*∅ En definitiva, de cuanto queda dicho, concluimos que ha existido un déficit de información y análisis, que por necesario e imprescindible, ha impedido realizar una adecuada ponderación de los derechos e intereses afectados en cada una de las etapas o hitos previstos en el régimen transitorio que nos ocupa, con el consiguiente menoscabo y vulneración de los principios que se imponen, en el artículo 139.1 de la Ley 39/2015, para el ejercicio de la potestad reglamentaria.*

*∅ Como ya hemos indicado más arriba, la parte recurrente sustenta su pretensión anulatoria, además, en la consideración de que la Disposición transitoria primera vulnera el principio de igualdad, cuya problemática abordamos seguidamente. Concretamente, la parte actora sostiene que el régimen transitorio aprobado, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 12 de enero de 2025, supone una discriminación entre vehículos basándose en si el vehículo está inscrito o no en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, y si el propietario tiene registrado el vehículo en el municipio de Madrid*

· Como ha puesto de relieve muchas veces el TC, la igualdad comporta el trato igual a los iguales y, por tanto, no se conculca cuando se trata de manera desigual a los desiguales. Solamente “supuestos de hecho sustancialmente iguales deben ser tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas” (STC 212/1993, de 28 de junio). En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha afirmado repetidamente que la igualdad, cuya observancia obliga tanto al legislador como al aplicador de la ley, no equivale a la pura identidad de trato sino que significa que sólo a supuestos iguales corresponde el mismo trato. De este modo, existen efectivamente desigualdades que no son inconstitucionales.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el régimen transitorio aprobado pivota, como ya hemos indicado, en el elemento diferenciador de si a fecha 1 de enero de 2022 el vehículo con clasificación ambiental A figura empadronado en la ciudad de Madrid en el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico y figura dado de Alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica del Ayuntamiento de Madrid. Los vehículos que cumplan dicho requisito dual podrán acceder y circular por Madrid ZBE hasta el 31 de diciembre de 2024 (siempre que durante todo ese tiempo mantengan ambos requisitos). Para el resto de los vehículos con clasificación ambiental A (incluidos aquellos que se domicilien en el RV en la ciudad de Madrid o que se den de alta en el Padrón del IVTM de la ciudad de Madrid con posterioridad al 1 de enero de 2022), se establece, a su vez, un régimen transitorio específico en función de su clasificación por el criterio de construcción, estableciéndose una serie de fases temporales (1 de enero de 2022, 1 de enero de 2023, 1 de enero de 2024 y 1 de enero de 2025) y, en su caso, mediante anillos geográficos (interior de la M-30, excluyendo la propia M-30; interior de la M-30 y la propia M-30; y, finalmente, todas las vías públicas urbanas del ámbito territorial de la M-30).

El elemento tomado en consideración para el establecimiento del régimen transitorio cabe calificarlo, ciertamente, de objetivo. Ahora bien, como se infiere de la doctrina constitucional expuesta, para que la desigualdad en la ley sea constitucional se requiere, además, que sea racional de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. A nuestro juicio, el elemento diferenciador establecido resulta incumplidor de este último requisito.

En efecto, partiendo de la premisa de que es racional establecer un régimen transitorio para facilitar la adaptación de los ciudadanos a la norma, tal como se dice en la MAIN (pág. 63; folio 46090 del expediente administrativo), y que en el establecimiento de dicho régimen debe tenerse presente aquellos supuestos más intensamente afectados por el establecimiento de la ordenación permanente de tráfico (tal como parece apuntar la propia MAIN -pág. 64; folio 46091 del expediente administrativo-), sin embargo, el régimen transitorio impugnado se asienta en un dato (hallarse el vehículo domiciliado en la ciudad de Madrid y figure dado de alta en el Padrón del IVTM del Ayuntamiento de Madrid, y ello a fecha de 1 de enero de 2022), ciertamente objetivo, como hemos indicado, pero que por sí solo no determina la mayor o menor afectación del titular del vehículo con clasificación ambiental A por la prohibición general de circulación establecida en el artículo 21 de la Ordenanza impugnada.

Y ello es así dado que el dato o elemento diferenciador que se tiene en cuenta, a efectos del establecimiento del concreto régimen transitorio, viene referido al propio vehículo con clasificación ambiental A afectado (es el vehículo el que, a una fecha determinada, debe constar domiciliado y el que debe estar incluido en el Padrón), pero no al titular del vehículo, hasta el punto de que el propio régimen transitorio excluye, de forma expresa, como eventuales elementos diferenciadores del trato, el domicilio de la persona titular, del motivo de la movilidad y/o del origen y destino. En tales circunstancias, como quiera que el dato tomado en



*consideración, como elemento diferenciador del trato desigual establecido, aparece sustentado, en definitiva, en circunstancias totalmente independientes de las personales y económicas de los ciudadanos eventualmente afectados por la prohibición general de circulación establecida, deberemos concluir su irracionalidad y, por ende, la vulneración de la doctrina constitucional expuesta. En definitiva, la diferencia de trato establecida carece de una justificación objetiva y razonable, que se agrava, además, por la circunstancia de que el dato tomado en consideración, afectante exclusivamente al vehículo, debe concurrir a una determinada fecha, 1 de enero de 2022, cuyo establecimiento se justifica, únicamente, “por ser la fecha en que comienza la eficacia de las restricciones circulatorias reguladas en el apartado 2.b).1.º de la Disposición transitoria primera” (pág. 64 de la MAIN; folio 46091 del expediente administrativo); sin que aparezca justificación alguna del porqué de la elección de dicha fecha como determinante de la eficacia de las restricciones circulatorias introducidas por la Ordenanza en relación con Madrid ZBE.*

*De las consideraciones expuestas en los apartados C) y D) se deduce la disconformidad a Derecho de los siguientes extremos de la Disposición transitoria primera, cuya nulidad declaramos: - El inciso “cumplan los siguientes requisitos: que se encuentren domiciliados en la ciudad de Madrid en el RV y que figuren de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid, siempre que mantengan durante todo ese tiempo el cumplimiento de ambos requisitos y sin perjuicio de la posible transmisión de su titularidad. Desde el momento en que dichos vehículos dejen de cumplir cualquiera de estos requisitos les será de aplicación el régimen transitorio dispuesto en las letras b) o d) en función de su clasificación por construcción. A los vehículos con clasificación ambiental A que se domicilien en el RV en la ciudad de Madrid o que se den de alta en el Padrón del IVTM de la ciudad de Madrid con posterioridad al 1 de enero de 2022 les será de aplicación el régimen transitorio dispuesto en las letras b) o d) en función de su clasificación por el criterio de construcción”, del apartado 2.a).*