



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Recurso SALA TSJ 8/2021 - Recurso ordinario 1/2021 FASE: OL

NIG: 08019 - 33 - 3 - 2021 - 0000012

Parte actora: ASSOCIACIÓ D'EMPRESARIS DE TRANSPORT DISCRECIONAL DE CATALUNYA

Representante de la parte actora: FCO. JAVIER MANJARIN ALBERT

Parte demandada: AJUNTAMENT DE L'HOSPITALET DE LLOBREGAT Y ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Representante de la parte demandada: JOSE ANTONIO LOPEZ JURADO GONZALEZ Y MARTA GIBERT CASANOVAS

En aplicación de la normativa española y Europea de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás legislación aplicable hágase saber que los datos de carácter personal contenidos en el procedimiento tienen la condición de confidenciales, y está prohibida la transmisión o comunicación a terceros por cualquier medio, debiendo ser tratados única y exclusivamente a los efectos propios del proceso en que constan, bajo apercibimiento de responsabilidad civil y penal.

SENTENCIA nº 1264 / 2024

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTE

D. Javier Aguayo Mejía

MAGISTRADOS

D^a. María Luisa Pérez Borrat

D^a M^a Fernanda Navarro de Zuloaga

D. Francisco José Sospedra Navas

D^a Asunción Loranca Ruilópez

D^a. Elsa Puig Muñoz

En Barcelona, a 17 de abril de 2024

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY esta sentencia para





resolver el recurso arriba referenciado, interpuesto por la ASSOCIACIÓ D'EMPRESARIS DE TRANSPORT DISCRECIONAL DE CATALUNYA (AUDICA), representado por el Procurador de los Tribunales D. FCO. JAVIER MANJARIN ALBERT, asistido del Letrado D. Sergi Chimenos Minguella, siendo parte demandada, el AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET DE LLOBRAGAT, representado por el Procurador de los Tribunales D. JOSE ANTONIO LOPEZ JURADO GONZALEZ y asistido por la Letrada D^a. Cristina Serrano Sánchez, habiendo comparecido como codemandada el ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA, representada y asistida por la Letrada D^a. MARTA GIBERT CASANOVAS.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D^a. Elsa Puig Muñoz, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La parte actora, debidamente representada y asistida, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución dictada por la Administración demandada que se especificará en el primer fundamento de la presente.

SEGUNDO. Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción.

TERCERO. Se continuó el proceso por los trámites legales, en los términos que resulta de las actuaciones.

CUARTO. Se señaló para votación y fallo de este recurso. En la sustanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y posición de las partes litigantes

En objeto del presente recurso la *Ordenança relativa a la restricció de circulació de determinats vehicles a la ciutat de l'Hospitalet de Llobregat amb l'objectiu de presentar i millorar la qualitat de l'aire*, en adelante la Ordenanza (BOPA de fecha 03/03/2020).

La actora fundamenta su recurso en las alegaciones siguientes:

- Las empresas que representa AUDICA disponen en su flota de autocares y microbuses discrecionales tanto de vehículos con la categoría M2 (> 9 plazas y hasta 5 Tn) como de la categoría M3.
- La Ordenanza obliga a que las empresas se adapten a una serie de medidas en un plazo inasumible sin justificar las razones para la breve moratoria que se acordó.
- La prohibición de circulación de los vehículos con una fecha de matriculación





determinada no es una medida idónea para conseguir el fin perseguido, por cuanto de esta manera no se está prohibiendo la circulación de los vehículos más contaminantes.

- La restricción de circulación de los vehículos cuya matriculación es anterior a una fecha determinada no es una medida proporcionada.
- La restricción de circulación de los vehículos más contaminantes no resulta necesaria para el fin perseguido.
- La Ordenanza vulnera la libertad de empresa y libertad de establecimiento.
- La insuficiente moratoria establecida en la disposición transitoria primera de la ordenanza no permite una transición justa y viable.
- La excepción contenida en el art. 10 relativa los vehículos de servicios incurre en arbitrariedad.
- La ordenanza es nula de pleno derecho al haberse introducido modificaciones sustanciales en relación con la versión sometida al trámite de información pública, por lo que debió de someterse de nuevo a dicho trámite.
- El análisis de impacto económico incluido en la memoria de impacto normativo no cumple con la finalidad que le es propia, ni analiza de forma suficiente los ingresos y gastos que generará, por lo que la ordenanza es nula de pleno derecho.
- Se vulnera el principio de confianza legítima.

En la demanda se solicitaba que se declarara la nulidad de la ordenanza, y, subsidiariamente, su nulidad parcial, en concreto de los artículos 3, 4 apartados 1c) y 1d), 10, 15 y la disposición transitoria primera relativa a la moratoria de un año.

El Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat se opuso a la demanda invocando las siguientes alegaciones:

- La competencia municipal ejercida es la de la ordenación del tráfico y la movilidad y la protección del medio ambiente urbano.
- Se han cumplido los principios de buena regulación.
- No se vulneran los principios de libertad de establecimiento y de libertad de empresa.
- El principio de autonomía local permite al Ayuntamiento a regular la zona de bajas emisiones (en adelante ZBE) sin sujetarse a la regulación hecha por el Ayuntamiento de Madrid.
- Ya se ha ampliado la *vacatio legis* de la norma, y está prevista una nueva ampliación.
- Los vehículos para el transporte público de viajeros no deben de ser





considerados como vehículos de servicios o especiales a los efectos de la Ordenanza.

- La Ordenanza no está falta de motivación ni incurre en arbitrariedad.
- El procedimiento para su aprobación ha sido el correcto.
- No se vulnera el principio de confianza legítima.

Por su parte, el AMB también se opuso al recurso, alegando, en síntesis, lo siguiente:

- El AMB ha apoyado e impulsado las iniciativas municipales con el objetivo de establecer medidas de limitación de la contaminación.
- La Ley 7/2021 impone a los municipios de más de 50.000 habitantes la obligación de adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana que contengan las ZBE, entre otras medidas.
- No se ha recurrido el Acuerdo plenario, adoptado el 24/03/2021, de modificación definitiva de la primera modificación de la Ordenanza, ni el de fecha 30/06/2021, relativo a la segunda modificación.
- Se ignora la fecha en la que se presentó el recurso, pero parece que es extemporáneo.
- La disconformidad de la actora no tiene por objeto las limitaciones y medidas que se establecen en la Ordenanza, sino el período de implantación de éstas, pero en cambio, recurre la totalidad de la norma.
- En cuanto a las cuestiones planteadas en la demanda, la AMB viene a reproducir las alegaciones del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

En el trámite de conclusiones la parte actora adujo que el informe del RACC sobre el *Análisis de los modelos de propulsión alternativa disponibles en el mercado de furgonetas, camiones y autocares* acredita que la fecha de matriculación no es relevante si el vehículo utiliza un sistema de filtros con catalizadores, cita la STSJC 970/2022, de 21 de marzo, por la que se estimó el recurso ordinario 60/2020 interpuesto también por AUDICA contra la Ordenanza de Barcelona, y, por lo demás, reproduce los argumentos esgrimidos en la demanda.

Y la demandada invocó también la citada sentencia en la parte que le era favorable, y seguidamente se refirió a las alegaciones de su escrito de demanda, lo que también hizo el AMB.

SEGUNDO. El recurso se interpuso en plazo

La AMB, que ha comparecido en concepto de codemandada, alega que ignora la fecha en la que se presentó el recurso, pero que puede ser extemporáneo. Sin embargo, bastaba con que, tras su comparecencia en el pleito, el AMB hubiese





comprobado la fecha en la que se presentó el recurso (se presentó el día 04/01/2021), y que en el escrito de interposición se explicaba que, una vez interpuesto el recurso contra la Ordenanza de Barcelona (que se tramitó con el número de procedimiento ordinario 60/2020), la parte actora solicitó la suspensión de ese procedimiento y la ampliación del mismo a las Ordenanzas de los municipios colindantes cuyo término municipal estaba incluido en la zona delimitada por las Rondas de Barcelona., entre ellas, la aprobada por el Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat.

Y por providencia de fecha 06/11/2020 no se acordó la acumulación solicitada, sino que se resolvió que la actora debía interponer recursos independientes en el plazo de 30 días previsto en el art. 35.2 de la LJCA, plazo que finalizaba el día 04/01/2021, que, como se ha dicho, fue el día en el que se presentó este recurso, por lo que debe desestimarse la alegación relativa a la posible inadmisibilidad del recurso, ya que no es extemporáneo.

TERCERO. Antecedentes relevantes

Esta misma Sala y Sección conoció de los recursos interpuestos contra la Ordenanza aprobada por Pleno municipal el Ayuntamiento de Barcelona, de 20 de diciembre de 2019, que fue anulada por las Sentencias de esta misma Sala y Sección, de fecha 21 de marzo de 2022, dictadas en los recursos números 43/2020, 58/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020 y 62/2020, que fueron deliberados y decididos conjuntamente. El recurso 60/2020 fue interpuesto por la aquí actora.

Además, a día de hoy, el Tribunal Supremo ha desestimado tres de los cinco recursos de casación interpuestos contra tres de aquellas sentencias.

En concreto, la de 2 de noviembre de 2023, que desestimó el recurso de casación nº 4910/2022, formulado frente a la sentencia dictada en el recurso ordinario 62/2020; la de 30 de enero de 2024 que desestimó el recurso de casación nº 4737/2022, formulado frente a la sentencia dictada en el recurso ordinario 58/2020 y la sentencia de 2 de febrero de 2024 que ha desestimado el recurso de casación nº 4961/2022, formulado frente a la sentencia del recurso ordinario 61/2020.

Las partes conocen el parecer de este Tribunal, ya que en los escritos de conclusiones citan la STSJC 970/2022, de 21 de marzo, dictada en el recurso ordinario 60/2020, en la que, como se ha dicho, se analizaba la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona, que era de contenido similar que la que ahora se recurre. De hecho, resulta significativo que en el expediente administrativo (en adelante EA) remitido –en formato CD en el que hay un único fichero, en formato pdf, con un total de 518 folios escaneados en blanco y negro y de escasa resolución, lo que dificulta considerablemente su consulta-, se haya incluido como primer documento (folios 1-14 EA) el *“Model AMB avantprojecte ordenança tipus”*, que parece que han venido a seguir, con ligeras modificaciones, todos los municipios cuyo término municipal pertenece –al menos en parte- a la zona





geográfica delimitada por las Rondas de Barcelona.

El expediente administrativo pone de relieve, además, que la regulación que se va a examinar en este proceso ha partido de los mismos datos y parámetros que la examinada en aquellos recursos por lo que se está ante una identidad de situación que hace aplicable lo dicho en las sentencias referenciadas más arriba.

Por ello, se puede avanzar que la respuesta que debe darse en este asunto, va a seguir lo que se dijo en la STSJC 970/2022, de 21 de marzo, así como las que se han dictado por el Tribunal Supremo desestimando los recursos de casación, preparados por la Generalidad de Cataluña, por el Ayuntamiento de Barcelona y por el AMB. En esos recursos, el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en determinar si resultaba posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia.

CUARTO. Resolución de la controversia

La primera consideración que debe hacerse es que en el proyecto de la Ordenanza del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat se incluyó como anexo 2 un mapa de la ZBE que pertenece principalmente al municipio de Barcelona (el mapa incluye la totalidad del término municipal de Barcelona y de forma parcial el de los municipios colindantes), cuando lo que se debería de haber incluido es un mapa del término municipal de l'Hospitalet de Llobregat de forma completa, analizando los niveles de contaminación que hay en cada zona.

Es cierto que, en la propuesta de dictamen a la *Comissió Permanent de Drets i Territori* (folios 378 y siguientes EA), al analizar las alegaciones del grupo político Ciudadans, se habla de los resultados del *Pla d'Acció per a la millora de la qualitat de l'aire del municipi de l'Hospitalet de Llobregat (PLAIRELH) 2008-2015-2020*, y de que dicho plan incluye en su punto 5 el inventario de emisiones y calidad del aire, y que la estimación de emisiones sigue la metodología propuesta en la *Guia de càlcul d'emissions de contaminants a l'atmosfera 2013*, publicada por el Departament de Terrotiri i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya. Se dice en la propuesta de dictamen que, en el municipio de l'Hospitalet de Llobregat, el mapa se ha adaptado a las características intrínsecas de la trama, y que los factores de emisión se han escogido a partir del nivel 4 de la citada guía, y se incluyeron en la misma propuesta unos mapas de emisiones (kg de NOx/Km·día y de g de PM10/km·día), dibujándose la imagen que se incluyó en el folio 382 EA. Y en el folio 384 EA se incluyó un mapa con los niveles de contaminación del municipio de l'Hospitalet de Llobregat.

En definitiva, si bien en el texto de la Ordenanza finalmente aprobada se mantuvo el mismo mapa que se incluyó en el proyecto (pero ahora como anexo 1), que se





corresponde principalmente con el municipio de Barcelona, en su tramitación sí se tuvieron en cuenta los niveles de contaminación del municipio de l'Hospitalet de Llobregat.

En todo caso, hay que recordar que la citada STSJC 970/2022, tras analizar la competencia municipal y los derechos afectados, considera que la *“Ordenanza impugnada impone medidas limitativas al ejercicio del derecho a la movilidad de los titulares de vehículos sin distintivo ambiental, prohibiendo la circulación de estos vehículos con carácter general en días y horas laborables con determinadas excepciones, sujetas al cumplimiento de determinadas cargas, como las de previo registro y solicitud de autorización, a su vez limitada (número o tiempo), de manera que la ordenación debe sujetarse al imperativo de proporcionalidad al que se vincula la actividad administrativa restrictiva de derechos, según el mandato establecido en el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) que, recogiendo este Principio General del Derecho, preceptúa la aplicación del principio de proporcionalidad y la elección de las medidas menos restrictivas cuando se trata de medidas limitativas de derechos, así como la obligación de motivar su necesidad para la protección del interés público y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Este mismo mandato ya se recoge en el art. 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (Decreto de 17 de junio de 1955) que establece que el contenido de los actos de intervención ha de ser congruente con los motivos y fines que los justifiquen, y que, si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.”*, y considera que *“Si bien el objetivo medioambiental de mejora de calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica entra en las razones de interés general, la misma jurisprudencia exige que las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse sean proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica, expresando que la adecuación y proporcionalidad de la medida elegida es una exigencia contenida tanto en el artículo 4.1 de LRJSP, como en el artículo 5.2 de la LGUM, al establecer este precepto que “cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”. En este sentido, la citada STS de 28 de septiembre de 2020 expone la jurisprudencia comunitaria que establece que “las restricciones impuestas por los Estados miembros deben cumplir los requisitos de proporcionalidad derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que sean adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo. Además, debe recordarse en este contexto que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática” (en este sentido se pronuncian las SSTJUE de 11 de junio de 2015, asunto C- 98/14, apartado 64 y de 23 de diciembre de 2015, asunto C-293/14, apartado 65)”*.





Seguidamente, en la citada sentencia se analiza si las medidas limitativas introducidas por la Ordenanza impugnada están motivadas suficientemente y se presentan como adecuadas y proporcionadas, es decir, si está justificado que sean idóneas para alcanzar el objetivo deseado de la forma menos restrictiva posible, tal como establecen los arts. 4 de la LRJS y art. 5 de la LGUM, lo cual entra en el ámbito del control jurisdiccional sobre el ejercicio de la potestad normativa, y si se han respetado las reglas de tramitación del procedimiento para la elaboración de esa disposición general.

Así, la sentencia considera que si, en el transcurso del procedimiento, la Administración introduce modificaciones sustanciales en el proyecto inicial, resulta exigible un nuevo trámite de información pública pues, de otro modo, se frustraría el sentido de ese trámite que es el de hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a conocer y participar en la elaboración de las normas municipales, y el correlativo deber de la Administración de escuchar y tomar en consideración las observaciones y peticiones formuladas por aquéllos. Sin embargo, la propia funcionalidad del trámite de información pública, con la posibilidad de introducir modificaciones, determina que tales cambios afecten a elementos estructurales o de contenido básico o esencial; en este contexto, sólo las modificaciones sustanciales pueden motivar la necesidad de un nuevo trámite de información pública, entendiendo como tales aquéllas que alteran el sentido de la norma o de sus directrices estructurales, o las que modifican significativamente la posición jurídica de sus destinatarios genéricamente considerados.

En el caso que nos ocupa, en la demanda también se exige un nuevo trámite de información pública ya que, a juicio de la parte actora, las modificaciones introducidas lo requieren, y se dedica un extraordinario esfuerzo a comparar la versión inicialmente expuesta al trámite de información pública, y la finalmente aprobada. Pero, tras esa comparativa, la parte actora no motiva por qué considera que esos cambios (fundamentalmente definiciones técnicas, o introducir nuevas previsiones que dotan de mayor coherencia a la regulación, como por ejemplo en el art. 9, que se incluyó un nuevo apartado relativo a la prohibición de circulación en la ZBE de aquellos vehículos extranjeros que no se hayan inscrito en el registro metropolitano), eran relevantes, cuando era obligado que se destacara la relevancia de los mismos para exigir, como se hace en la demanda, un nuevo trámite de información pública.

En cualquier caso, no se puede considerar que tenga relevancia sustancial la desaparición de determinadas definiciones técnicas, que en su mayor parte estaban ya recogidas en la normativa sectorial, o que se añadan entre las excepciones los vehículos especiales y los vehículos con personas con enfermedades que les impidan la utilización del transporte público, o bien incluir de entre las excepciones a los vehículos singulares, o introducir entre las infracciones leves la relativa a la circulación en las ZBE a los vehículos extranjeros que no se hubieran inscrito en el registro metropolitano correspondiente, ni la introducción de un nuevo ilícito que incluya la circulación de vehículos extranjeros no inscritos en el citado registro, en





coherencia con la inclusión de ese tipo de vehículos entre aquellos que están sujetos a las prohibiciones de circulación (de lo contrario podríamos estar ante una *lex imperfecta*, esto es, aquella que incluye una prohibición pero no fija ninguna sanción en caso de su incumplimiento).

En cuanto la entrada en vigor, en la versión inicial se establecía que se produciría al cabo de un año, -su publicación se produjo el día 03/03/2020- mientras que en la versión definitiva se fijaba una fecha concreta, que era el 01/04/2020. Pero, ese cambio responde a la voluntad de que el trámite de información no retardara su entrada en vigor. Téngase en cuenta que se presentaron alegaciones por 19 personas físicas o jurídicas, entre ellas, varios grupos municipales de partidos políticos, y las de la propia actora, que se han incorporado en los folios 115 a 118 y 120 a 314 del EA, alegaciones que hubo que analizar y someter nuevamente a informe y el resto de trámites del procedimiento.

En definitiva, no se aprecia que en esta propuesta de texto definitivo se introduzcan modificaciones sustanciales respecto del texto inicial, puesto que las modificaciones derivadas del trámite de información pública mantienen las bases del texto proyectado, esto es, la delimitación zonal básica y las medidas restrictivas, afectando a aspectos accesorios o adjetivos como son la exclusión de algunos vehículos por razón de su funcionalidad o la introducción de los vehículos extranjeros no inscritos.

El núcleo esencial de la Ordenanza impugnada se concreta en la prohibición que se contiene en el art. 6 de la circulación de los vehículos que se definen en el art. 4 c) como más contaminantes, y en el horario que se fija en el art. 7. La Ordenanza de Barcelona, que ya ha sido analizadas por esta misma Sala y Sección, también establecía limitaciones de circulación, aunque su regulación no coincidiera exactamente con la de la Ordenanza del Ayuntamiento de l'Hospitalet, pero tal discordancia afecta a aspectos menores que no afectan al conjunto de la disposición.

Así, interesa destacar que el art. 4 c) define a los vehículos más contaminantes como aquellos que cumplan los dos requisitos siguientes:

"- Estar inclosos en alguna de les categories L, M o N.

Aquestes categories corresponen a la classificació establerta a l'annex I del Reglament (UE) número 168/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de gener de 2013, relatiu a l'homologació dels vehicles de dos o tres rodes i als quadricicles, i a la vigilància del mercat dels esmentats vehicles, i a l'annex 2 de la Directiva 2007/46/CE, de 5 de setembre, per la que es crea un marc per a l'homologació dels vehicles de motor i dels remolcs, sistemes, components i unitats tècniques indispensables destinats als dits vehicles.

- No tinguin assignat cap distintiu ambiental segons la classificació dels vehicles pel seu potencial contaminant, de conformitat amb l'annex II del Reglament general de vehicles, aprovat pel Reial decret 2822/1998, de 23 de desembre, en la redacció





donada per l'Ordre PCI/810/2018, de 27 de juliol, per la qual es modifiquen els annexos II, XI i XVIII del Reglament general de vehicles, aprovat pel Reial decret 2822/1998, de 23 de desembre."

Por ello, se trata de las mismas condiciones que se fijaron en la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona. Y en la STSJC 970/2022, ya citada, en la que se analizaba el mismo dictamen (el elaborado por el RACC) que el que obra en los presentes autos, se decía que:

"De la prueba practicada se desprende que las emisiones de cada vehículo dependen de otras características singulares al margen de su categoría Euro, pero ello no desvirtúa la validez general del modelo, pues en términos generales las categorías más contaminantes se corresponden con el sistema de etiquetado en atención a que las condiciones de homologación UE han venido incluyendo mayores exigencias respecto de las emisiones, constandingo que las categorías Euro 5 y 6 restringen notablemente el nivel de emisiones. En cualquier caso, la categorización por distintivo ambiental es una competencia estatal, de manera que lo que aquí se está examinando es si la utilización de este marco de referencia por la Administración puede considerarse razonable. En este punto, el sistema de etiquetado ambiental DGT aparece como un marco de referencia razonable desde el momento en que clasifica los vehículos más contaminantes, y precisamente éste es el referente que se ha establecido en la regulación de las ZBE en la Ley 7/2021 (cfr. art. 14.3 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética)".

(...)

El sistema de clasificación ambiental de la DGT es rígido, pues del examen del procedimiento de elaboración de la Ordenanza se constata que el sistema de distintivo ambiental de la DGT no ofrece ninguna solución alternativa que permita a los vehículos que no tienen el distintivo adquirir alguno de los distintivos ambientales.

Esta conclusión se desprende del estudio que el Ayuntamiento de Barcelona encargó al Real Automóvil Club de Barcelona (en adelante, RACC) sobre "Alternativas disponibles para el mercado de furgonetas, camiones y autocares", el cual tiene fecha de julio de 2019. Este estudio no consta citado en la documentación preparatoria de la Ordenanza. Las referencias al mismo se hacen en la fase de información pública, desprendiéndose que la certificación ambiental DGT requiere de un procedimiento complejo y de coste elevado (f. 338 y 339 EA), debiendo utilizarse el denominado sistema "retrofit", con un coste estimado de homologación de entre 80.000 y 100.000 euros. En cualquier caso, no comporta la obtención de un distintivo ambiental, sino una certificación de que se cumplen determinados requisitos de emisión, por lo que se descartó introducir esta alternativa en la Ordenanza.

El sistema de distintivo ambiental DGT, que excluye a los vehículos por razón de su antigüedad, unido a su rigidez, por falta de alternativas viables para homologar los





vehículos sin distintivo, implica que la movilidad en la ZBE en las horas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental, lo cual no resulta valorado en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza”.

Y esas consideraciones son trasladables al caso ahora analizado ya que, como se ha dicho, la Ordenanza del Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat sigue el mismo criterio para determinar los vehículos que se sujetan a las limitaciones de circulación.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, debe aceptarse la posición de la parte actora en cuanto a la falta de valoración de otras medidas que se podían haber adoptado, que fueran menos limitativas que la prohibición de circulación. Y también en este punto son válidas las reflexiones que se contienen en la sentencia comentada en cuanto a la falta de ponderación de esas limitaciones, y de que *“En el caso de vehículos profesionales, el efecto limitativo se proyecta especialmente en los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, lo cual no aparece considerado en los informes y memorias de la Ordenanza, salvo la única mención a la previsión genérica de un régimen transitorio.”*

La Ordenanza establece en su art. 10 los vehículos excluidos del régimen de la prohibición, exclusión que está condicionada a la previa inscripción en el *Registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les Zones de Baixes Emissions*:

“Article 10. Exempcions a les mesures de restricció de la circulació de vehicles més contaminants

1. No estan afectats per la restricció establerta a l'article 6 els vehicles més contaminants que pertanyin a alguna de les categories següents:

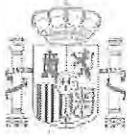
a) Vehicles dedicats al transport de Persones amb Mobilitat Reduïda (VPMR), segons la definició continguda a l'article 4.1 del Reglament del registre metropolità de vehicles estrangers i d'altres vehicles autoritzats a les Zones de Baixes Emissions.

b) Vehicles de serveis, que presten serveis d'emergència i essencials, segons la definició continguda a l'article 4.1.d).

c) Vehicles dedicats al transport de persones amb malalties que els condicionen l'ús del transport públic.”

Esas exclusiones vienen a coincidir con los que se recogieron en la Ordenanza de Barcelona, que en la repetida sentencia no se consideraron justificadas, habida cuenta de que *“el objetivo de la ordenanza debería llevar a excluir a todos los vehículos contaminantes, independientemente de su utilidad, pues esta funcionalidad, aunque sea de interés público, no los hace menos contaminantes”*, añadiendo que *“En los informes y documentos preparatorios no se aporta*





explicación sobre la razón de esta exclusión ni sobre el motivo por el que no se extiende a otros servicios esenciales que tampoco se definen a efectos de la Ordenanza.”, y que se podría “justificar un régimen transitorio de mayor prolongación temporal, precisamente por tratarse de servicios de los que no se puede prescindir por su naturaleza, pero en ningún caso se justifica una dispensa o exención permanente.”

En cuanto a la concreta prohibición de circulación, teniendo en cuenta la zona afectada (la incluida dentro de las Rondas de Barcelona), los días en los que se mantiene y la franja horaria, que son coincidentes con las definidas en la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona, también debe concluirse que se está ante una medida de máxima restricción en el ámbito de los vehículos profesionales, que incluso puede constituir una privación del uso profesional del vehículo sin distintivo ambiental dada la amplitud horaria, al margen de que también tiene considerable impacto en el ámbito de los vehículos no profesionales, y que produce, como se dijo en la STSJC 970/2022 de constante cita, *“un efecto de “confinamiento” para los vehículos sin distintivo ambiental que se encuentran dentro de la zona, al prohibirse la circulación durante 11 horas al día en días laborables, lo cual es una medida que puede ser discriminatoria para los residentes que, además de por razones de ocio, pueden precisar utilizar el vehículo en determinadas circunstancias, diferentes a las contempladas en la Ordenanza, obligándoles a acudir a formas alternativas de desplazamiento”,* de lo que la STSJC citada concluye que *“existen otras medidas, conocidas, de menor fuerza restrictiva, tales como la prohibición de acceso, de estacionamiento en la vía pública de determinados vehículos, la de zonificación por anillos o por subáreas, la habilitación de franjas horarias para actividades de transporte o profesionales o personales, o la de condicionar la circulación a la ocupación del vehículo por un determinado número de personas”.*

La memoria (folios 51 a 60) se refiere en el punto 4.1 (folio 57) al impacto económico y social, y reconoce, como no podía ser de otra manera, que la medida tiene un impacto negativo en los propietarios de vehículos afectados por la prohibición, y ofrece unos datos sobre el parque censado en el municipio de Barcelona –pero no en Hospitalet de Llobregat, como hubiera sido necesario-, datos que son coincidentes con los que se tuvieron en cuenta en la STSJC referida.

En la memoria también se dice que, pese a que algunos vehículos son una herramienta de trabajo, con un coste considerable, el texto prevé una moratoria en algunos segmentos para facilitar la adaptación de los profesionales u las empresas a los estándares ambientales de la ZBE.

Pues bien, en este aspecto la STSJC de constante cita recoge que:

“La renovación del vehículo puede ser un efecto directo de la Ordenanza, y puede incidir sobre precios ya concertados, en ocasiones en concesiones o contratos de servicio de duración prolongada, como es habitual en el transporte, sobre los que incide la restricción de la Ordenanza cuando se utilizan vehículos que reúnen las características técnicas de la contratación, pero que carecen de distintivo ambiental,





por lo que la inversión en renovar la flota previsiblemente puede alterar el equilibrio económico de la concesión o del contrato.

Ello no afecta solo a contratos municipales, sino también de otras Administraciones o entidades públicas, así como de particulares, y conlleva un coste económico que puede repercutir en el Ayuntamiento respecto de profesionales o personas que tengan que soportar sacrificios especiales derivados de la implantación de la Ordenanza. Tampoco puede descartarse que se produzcan daños en los ciudadanos, por exigir un sacrificio especial, que puedan derivar en costes para el Ayuntamiento. Estas cuestiones son puestas de manifiesto por el Abogado General del TJUE en sus conclusiones formuladas en el asunto relativo al Reglamento comunitario sobre mediciones y límites de emisiones en los vehículos Euro 6 antes mencionado (asuntos acumulados C-177/19 a 119/19, epígrafe 97) cuando advierte sobre la posibilidad de que los ayuntamientos puedan verse expuestos a demandas judiciales basadas en la discriminación o en la limitación arbitraria del acceso o de la libertad de circulación por su intervención en esta materia.

(...)

2.2) Consecuencias económicas para los propietarios de vehículos sin distintivo ambiental. Al margen de las consecuencias que se derivan para el mercado y la competencia que serán objeto de análisis posterior, en la tramitación de la Ordenanza no se consideran específicamente las consecuencias económicas derivadas, cuando parece claro que desde el momento en que estos vehículos pasan a un régimen de registro y autorización para la circulación en días y horas laborales pierden valor económico, pues su funcionalidad es limitada en tanto que cada desplazamiento que realicen para actividades usuales es necesario que soliciten la autorización previamente, con un número limitado a 10 anuales. Por tanto, no hay ninguna consideración específica al impacto económico en los propietarios y usuarios de vehículos sin distintivo ambiental, lo cual es especialmente relevante para el caso de titulares residentes, quienes ven limitada significativamente la funcionalidad de su vehículo en su uso diario, sin que exista ninguna previsión que matice estos efectos.

Por ello, la consecuencia que se deriva debe ser necesariamente la misma, esto es que la falta de un análisis suficiente de las alternativas, ni de las consecuencias económicas, sociales y sobre el mercado y competencia que producen las medidas, ni se evalúan suficientemente los costes y beneficios que implica el proyecto de disposición para sus destinatarios, así como las cargas administrativas que supone la promulgación de la Ordenanza, comporta la existencia de vicios sustanciales en la elaboración de la norma, lo que conduce a su nulidad.

Recuérdese, además, que el Tribunal Supremo ha considerado que no puede darse respuesta a la cuestión casacional suscitada -si resulta posible preponderar, en pos del principio de proporcionalidad, los derechos a la movilidad de las personas y la libertad económica y de empresa respecto de los derechos a la salud y al medio ambiente a la hora de llevar a cabo el control jurisdiccional de la potestad





reglamentaria en materia ambiental, teniendo en cuenta la naturaleza preventiva, permanente y proactiva de la intervención pública en la citada materia-, por cuanto la declaración de nulidad de la ordenanza se fundamentaba en la falta de motivación de la decisión municipal:

“Lo que la Sala sentenciadora quiere resaltar, como una de las últimas razones para el examen de legalidad de la Ordenanza y, en particular, para justificar que se haya rechazado acudir a otras alternativas, cuestión que se suscita a continuación del referido fundamento, es que las medidas impuestas no han podido ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración por no haberse tomado en consideración esos aspectos económicos y sociales. Es decir, el debate se suscita, no en sede de procedimiento, sino en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en su ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre lo que no cabe despreciar a los que se refiere, en esta materia, la sentencia que se revisa, debiendo rechazarse el motivo examinado y, con él, la totalidad del recurso, sin que pueda darse respuesta a la cuestión casacional suscitada toda vez que, conforme a lo razonado, la decisión de la Sala de instancia no estaba motivada en la preponderancia de los derechos a la movilidad de las personas y la libertad de mercado respecto a los derechos a la salud y protección del medio ambiente.”

En definitiva, las reflexiones anteriores llevan también a concluir que la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat es nula por idénticas razones que lo era la aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona.

QUINTO. Costas

En cuanto a las costas, de acuerdo con el artículo 139.1 de la LJCA, en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar Sentencia o al resolver por Auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

Como quiera que se estiman íntegramente las pretensiones del recurso, la condena en costas a la parte demandada y codemandada es obligada, sin que se aprecien dudas serias de hecho o de derecho que justifiquen su no imposición, si bien la cantidad a recibir por la actora en pago de las costas no puede superar la cantidad de 5.000 euros por todos los conceptos (IVA incluido).

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS





En atención a todo lo expuesto, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha decidido:

1. Estimar el recurso contencioso interpuesto contra la *Ordenança relativa a la restricció de circulació de determinats vehicles a la ciutat de l'Hospitalet de Llobregat amb l'objectiu de presentar i millorar la qualitat de l'aire*, que se anula.
2. Condenar a la parte demandada y codemandada al pago de las costas procesales, de acuerdo con el fundamento jurídico quinto.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de ella a los autos principales.

Contra la sentencia podrá interponerse recurso de casación, que deberá prepararse ante esta misma Sección en un plazo máximo de treinta días hábiles a contar desde el siguiente hábil al de la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), modificada en por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

A los anteriores efectos, deberá tenerse presente el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de fijación de reglas sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación (BOE nº 162, de 6 de julio de 2016).

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de casación, deberá constituirse un depósito de **50 euros**, en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en el BANCO SANTANDER S.A., Cuenta expediente nº **0940-0000-85-0001-21** debiendo indicar en el campo concepto, la indicación "recurso" seguida del Código: 24 "Contencioso-casación". Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria el importe se remitirá a la Cuenta número: **IBAN ES 55 0049 3569 92000500 1274** indicando en el "concepto" el nº de cuenta del expediente referido (16 dígitos). Quedan exentos de su abono, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, así como quienes tengan concedida la asistencia jurídica gratuita que deberá ser acreditada en autos al interponer el recurso de casación.





16 / 16

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN: Leída y publicada la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.

