

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ064066

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID*Sentencia 168/2019, de 6 de marzo de 2019**Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2.ª)**Rec. n.º 243/2016***SUMARIO:**

Impugnación del Protocolo por alta contaminación de NO₂ de la ciudad de Madrid. Publicación en el BOCM de los Decretos. Desactivación automática de las medidas. Promoción del transporte público. Tanto a nivel del marco normativo comunitario como a nivel del marco jurídico estatal, la planificación y la programación se encuentran insertas como un instrumento más, no el único, pero sí muy destacado de la lucha de contra la contaminación atmosférica. El contenido del Protocolo impugnado, a modo de un plan de contingencia ante un eventual futuro suceso de contaminación, determina cuatro posibles escenarios y, para cada uno de ellos, la adopción por el órgano competente (el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad, mediante la aprobación de un Decreto) de determinadas y concretas medidas (entre ellas, las restrictivas de tráfico). Esto es, el Protocolo anticipa a los ciudadanos y predetermina las medidas que el órgano competente debe de adoptar (entre las ya previstas en el ordenamiento jurídico) ante un eventual suceso de contaminación y ello en función de un concreto escenario que, también, el Protocolo preddefine. Dicho en otras palabras, el Protocolo viene a definir la actuación que la Administración municipal llevará a cabo ante un concreto suceso de contaminación y en función del correspondiente escenario, también, previamente contemplado. Ahora bien, el Protocolo per se no adopta medida alguna. En efecto, las concretas medidas que deban aplicarse ante un suceso de contaminación deberán ser adoptadas por el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad, mediante la aprobación de un Decreto, como expresamente contempla el punto 6 del propio Protocolo, que «entrarán en vigor al día siguiente de su adopción, salvo que la previsión meteorológica indique la reversión de la situación de contaminación». Una vez adoptadas dichas medidas por Decreto, como resulta de la aplicación del artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid, en el supuesto de que se refieran a determinadas restricciones de circulación, aquel deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Obviamente, como el propio artículo 88 prevé, la concreta restricción deberá ir, también, precedida de la «señalización oportuna». En definitiva, no es preciso que el Protocolo impugnado prevea expresamente la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid -BOCM- por cuanto que dicha necesaria y preceptiva publicación formal ya aparece expresamente prevista en el citado artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad; como igualmente aparece prevista por el citado precepto la necesidad de que las medidas adoptadas vayan precedidas de la oportuna «señalización». Ninguna objeción cabe tampoco realizar a la previsión del Protocolo de que las medidas se desactivarán tan pronto como dejen de darse las condiciones descritas en el mismo. Nada más lógico que prever que cuando ya no se den las circunstancias que determinaron las medidas restrictivas adoptadas se vuelva a la situación de normalidad anteriormente existente. Obviamente, la vuelta al escenario preexistente a la constatación del suceso de contaminación deberá ser adoptada por el mismo órgano administrativo que acordó la adopción de las medidas correspondientes, salvo que el propio Decreto que las hubiese adoptado hubiese establecido un determinado ámbito temporal de aplicación. Por supuesto, la vuelta a la situación anterior deberá tener obligado reflejo en la correspondiente señalización, en recta y cumplida aplicación de la normativa anteriormente señalada. Lo anterior no supone impedimento jurídico alguno para que una eventual inexistente o deficiente publicación formal en el BOCM de las medidas restrictivas adoptadas o la eventual inexistente o deficiente señalización pueda y deba ser examinada con ocasión de la impugnación formulada contra la resolución sancionadora dictada al apreciar la Administración una conducta vulneradora de las medidas restrictivas circulatorias adoptadas. Las concretas medidas que el Protocolo contempla bajo el epígrafe «Medidas de Promoción del Transporte Público» no suponen invasión alguna de las concretas medidas de planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada atribuidas legalmente al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid. En efecto, el Protocolo cuestionado no atribuye al Ayuntamiento de Madrid la adopción de medida concreta alguna que la Ley haya encomendado al referido Consorcio. El Protocolo es consciente de que la adopción de medidas restrictivas del tráfico rodado como consecuencia de alguno de los escenarios de



contaminación en él previstos tendrá inmediata incidencia en el transporte público y que es el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid a quien le corresponde la adopción de todas aquellas medidas para maximizar la capacidad del transporte público así como las de promoción del transporte público, y es por tal razón que el Protocolo contemple la necesidad de que el Ayuntamiento solicite la adopción por aquél de las medidas correspondientes y que sean necesarias tras la adopción por el Ayuntamiento de las correspondientes medidas restrictivas de la circulación. Por tanto, no existe invasión competencial alguna sino, precisamente, expreso reconocimiento de las competencias legalmente atribuidas al referido Consorcio. Obviamente, todo ello partiendo de la premisa de que es al Ayuntamiento de Madrid a quien le corresponde la elaboración de los correspondientes para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, así como la adopción de todas aquellas medidas que hubieren sido previstas en tales instrumentos.

PRECEPTOS:

Directiva 2008/50/CE (relativa a la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia para Europa), arts. 23, 24 y 33.1.

Constitución Española, arts. 9.3, 25 y 103.

Ley 27/2006 (Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente), arts. 16 y 17.

Ley 34/2007 (de calidad del aire y protección de la atmósfera), arts. 8 y 16.

RDLeg. 6/2015 (TR Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), arts. 7 y 18.

RD 1428/2003 (Rgto. Gral. de Circulación), arts. 131 y 132.1.

RD 102/2011 (mejora de la calidad del aire), arts. 24, 25, 28.6 y 29.

Ley Madrid 5/1985 (creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares), arts. 1 y 2.2.

Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, art. 88.

Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid (Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno).

PONENTE:

Don José Daniel Sanz Heredero.

Magistrados:

Don JOSE DANIEL SANZ HEREDERO

Don JOSE RAMON CHULVI MONTANER

Doña MARIA SOLEDAD GAMO SERRANO

Doña NATALIA DE LA IGLESIA VICENTE

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2016/0004565

Procedimiento Ordinario 243/2016

RECURSO 243/2016



SENTENCIA NÚMERO 168

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Ilustrísimos señores :

Presidente.

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. José Ramón Chulvi Montaner
D^a. María Soledad Gamo Serrano
D^a. Natalia de la Iglesia Vicente

En la Villa de Madrid, a seis de marzo de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos de Procedimiento Ordinario número 243/2016, interpuesto por la mercantil DEVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L., representada por la Procuradora D^a. María de los Reyes Pinzas de Miguel, contra el Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid núm. 7.583 de 25 de enero de 2016) . Ha sido parte demandada el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por el Letrado Consistorial.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda, en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

Segundo.

Que asimismo se confirió traslado a la representación de la parte demandada, para contestación a la demanda, lo que verificó y tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

Tercero.

Con fecha 28 de febrero de 2019 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

VISTOS Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Daniel Sanz Heredero.



FUNDAMENTO DE DERECHO

Primero.

El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid núm. 7.583 de 25 de enero de 2016).

La mercantil recurrente, tras señalar que la resolución impugnada acuerda una serie de medidas en función de los diversos escenarios de contaminación que puedan producir en las distintas zonas del municipio de Madrid y que dichas medidas, descritas en el punto Quinto del protocolo, pueden ser informativas de distinto alcance, de reducción de velocidad a 70 km/h en la M30 y accesos, de prohibición del estacionamiento de vehículos en las plazas y horario del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) en el interior de la M30, de restricción de la circulación en el interior de la almendra central (área interior de la M30) del 50% de todos los vehículos, de restricción de la circulación de taxis libres, excepto Ecotaxis y Eurotaxis, en el interior de la almendra central, de restricción de la circulación por la M30 del 50% de todos los vehículos y, por último, de protección del transporte público (Hecho primero del escrito de demanda), postula la anulación del Acuerdo impugnado con fundamento en las dos cuestiones que a continuación se exponen:

a) En primer lugar, en el Hecho segundo del escrito de demanda, la recurrente sostiene que el Acuerdo infringe lo dispuesto en el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid, en cuanto establece la necesidad de publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid los pertinentes anuncios en los casos de limitación de acceso a determinadas vías, o en los casos de limitación de acceso a determinadas vías, o en los casos de limitación de circulación o estacionamiento.

Sostiene que la resolución impugnada no solamente obvia cualquier alusión a la necesidad de que los decretos que se dicten en aplicación del protocolo sean objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sino que resulta claramente antijurídico en su regulación acerca de la activación y desactivación de las medidas.

El Punto Sexto del Protocolo dispone que las medidas relacionadas con la restricción del estacionamiento y la circulación " se aplicarán tan pronto como sea posible ", y se aprobarán mediante Decreto para la puesta en marcha del Protocolo " en el que se dispondrá la aplicación de las correspondientes medidas de restricción del estacionamiento y la circulación, que entrarán en vigor al día siguiente de su adopción ".

Al juicio de la recurrente, esta previsión resulta incompatible con la necesidad de publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el correspondiente Decreto. No se prevé la necesidad de dar a la resolución la necesaria publicidad para su conocimiento por parte de los afectados, acordándose de este modo las medidas restrictivas de la circulación sin el ulterior requisito de la publicación en el medio establecido al efecto, como es el BOCM, dotando de este modo de eficacia a la resolución municipal con inobservancia de lo establecido en el artículo 57.2 de la Ley 30/1992 , que establece que la eficacia de las resoluciones administrativas quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Resulta además, que la norma impugnada crea inseguridad jurídica, puesto que establece la desactivación automática de las medidas, las cuales dejarán de tener efecto en el momento en que mejoren las condiciones de contaminación, y lo hace sin previsión de que se dicte un Decreto que establezca formalmente este alzamiento de medidas de restricción, lo cual resulta incomprensible, dado que el Protocolo no establece que en la resolución administrativa por la que se dispongan estas medidas se indique la vigencia temporal de las restricciones.

Esta situación de indefinición de cara al administrado, a juicio de la recurrente, se agrava aún más en cuanto que el Protocolo incluso autoriza la prolongación en el tiempo de las medidas acordadas por decreto en función de la situación meteorológica desfavorable, lo cual en modo alguno colma las exigencias de seguridad jurídica y principio de legalidad, si nos movemos en el ámbito de las posibles medidas coercitivas que pudiera adoptar la Administración demandada en caso de denunciar el incumplimiento de las normas sobre el tráfico y prohibiciones en virtud del citado Protocolo. En concreto alude a que se dispone:

" En todos los casos las medidas aplicadas se desactivarán tan pronto como dejen de darse las condiciones anteriormente descritas en este Protocolo. No obstante, si se prolongara la situación meteorológica



desfavorable y por tanto no pudiera darse por concluido el episodio, con el objeto de reducir el impacto sobre la salud pública se mantendrán las medidas de reducción de la velocidad aplicadas cuando, aún sin superarse los niveles de preaviso o aviso, las concentraciones continúen siendo elevadas, esto es, que dos o más estaciones de la misma zona registren niveles iguales o superiores a 160 microgramos/m³ ".

Por mucho que el Protocolo establezca la previsión de que se informe a los ciudadanos de los niveles de contaminación en la ciudad de Madrid, y de que se efectúe el " mayor esfuerzo ", resulta evidente que el uso de " redes sociales " y la información a los medios de comunicación en modo alguno garantizan que los destinatarios de la norma puedan tener cabal conocimiento de los niveles de contaminación indicados en la norma que determinarían la activación o desactivación de las correspondientes restricciones.

Para garantizar la seguridad jurídica y el pleno sometimiento de la actuación de la Administración a la Ley, sería preciso establecer un mecanismo formal de comunicación que permitiera no solamente conocer con precisión los datos que afectan a las restricciones, sino que permitiera igualmente acreditar a la Administración que ha permitido dicho conocimiento a los destinatarios de la norma.

Por ello, entiende la recurrente que la disposición recurrida incurre en arbitrariedad o, mejor dicho, permite actuar con arbitrariedad a la Administración demandada.

En igual sentido, sostiene que se vulnera el principio de legalidad sancionadora: la autoridad administrativa puede poner en marcha los sistemas punitivos correspondientes a los casos en los que se considere que los conductores no hubieran respetado las prohibiciones o las restricciones que previamente no han sido publicadas a través del correspondiente Boletín Oficial la Comunidad de Madrid.

Y ya en el apartado de su escrito de demanda referido a los Fundamentos Jurídicos Materiales, a modo de conclusión, sostiene la recurrente que la resolución recurrida incurre en vulneración del artículo 25 de la Constitución Española , principio de legalidad, el cual debe ponerse en conexión con el artículo 9.3. Y lo hace, en la medida en que, extendiéndose posibles consecuencias sancionadoras para los conductores que no atendieren las restricciones a la circulación y el estacionamiento, éstas lo serían sobre la base de prohibiciones acordadas por Decreto que no se procederá a publicar en ningún diario oficial, de forma que los destinatarios de la norma puedan tener conocimiento cabal de los comportamientos no autorizados por la autoridad municipal. Estaríamos hablando del principio de legalidad y sus exigencias de " lex certa ", " lex scripta " y " lex stricta ", el cual se ve afectado por diversas circunstancias.

Recuerda que las medidas restrictivas entran en vigor con carácter inmediato, antes incluso de procederse a su publicación en el correspondiente Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, como exige el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid.

Entiende que también cabe hablar de la nulidad del acto por vulneración del principio de seguridad jurídica. No solamente porque autoriza la entrada en vigor de distintas medidas sin permitir a los ciudadanos ni siquiera conocer esta circunstancia, sino porque no se establece ningún mecanismo en relación con la desactivación de las medidas lo que coloca a los usuarios en una proscrita situación de incertidumbre jurídica, proscrita por el ordenamiento jurídico.

Los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, garantizados por el artículo 9.3 de la Constitución española , se enmarcan en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho, como le impone el artículo 103 de la Constitución . Resulta inaceptable, desde esta perspectiva, reconocer a la entidad demandada la posibilidad de restringir la circulación con vagas alusiones a episodios de contaminación, mediante automatismos que impiden al administrado conocer los criterios, y lo que es peor, sin permitir a los administrados conocer la existencia real de una prohibición, en la medida en que no existen dispositivos informativos debidamente implementados sobre los niveles de contaminación; y mucho menos en tiempo real, lo que a su vez sería consecuencia de la infracción de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire .

Por último, alude a la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada por vulneración del artículo 57.2 de la Ley 30/1992 y por infracción del artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid.

b) En segundo lugar, en el Hecho tercero del escrito de demanda, sostiene que el Acuerdo impugnado infringe la Ley 5/1985, de creación del Consorcio Regional de Transportes públicos Regulares de Madrid.

A tal efecto argumenta que al folio 174 del expediente administrativo se observa cómo la Administración demandada procede a dar respuesta al escrito de alegaciones presentado por el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, se entra por el Ayuntamiento a conocer del contenido de las " alegaciones ", pero se obvia cualquier consideración a las importantes advertencias que se realizan sobre la falta de competencia del



Ayuntamiento de Madrid para el establecimiento de determinadas medidas relacionadas sobre el establecimiento de la capacidad del transporte público.

Considera que el Consorcio tiene la condición de organismo autónomo de la Comunidad de Madrid, y su ámbito territorial de actuación es el de la Comunidad de Madrid, tal y como establece el artículo 1.3 de la Ley 5/1985 , de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

Es la entidad mediante la que se articula la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros, según dispone el artículo 1.1 de la Ley 5/1985 .

Su intervención y competencia resultan por tanto incuestionables, en la medida en que el artículo 2.2 de la Ley 5/1985 establece claramente que le corresponde al Consorcio la planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada para todas las empresas prestadoras de los mismos.

En este sentido, hace suyos los razonamientos esgrimidos por esta entidad en el periodo de información pública, en cuanto que se señala que las medidas han sido adaptadas sin el previo conocimiento del Consorcio y la necesaria aprobación de sus órganos rectores, habiéndose encomendado su aprobación y puesta en marcha a un órgano de la Administración municipal que desde luego carece de competencia para adoptar decisiones, dado que el Ayuntamiento de Madrid es una entidad que se encuentra adherida a este Consorcio, y por tanto está sometida a las normas sobre competencia y decisiones establecidas en la citada Ley 5/1985.

Señala que hay que tener en cuenta que las medidas de restricción al tráfico relativas a la prohibición de estacionamiento y de circulación afectan directamente a miles de usuarios de vehículos privados cuya única alternativa sería la utilización de medios de transporte públicos, viéndose por ello directamente afectadas las funciones previstas en el artículo 2.2.b) de la Ley, la cual atribuye en exclusiva al Consorcio la competencia para la planificación de los servicios de transporte, o las funciones establecidas en el artículo 2.2.m), esto es la gestión de la circulación en los grandes municipios de la Comunidad de Madrid, entre los que se encuentra, obviamente, Madrid.

La aplicación de las medidas restrictivas que prevé la resolución recurrida, afectaría por sí misma a la capacidad del transporte público en toda la Comunidad de Madrid, por lo que no entiende que se establezca en la resolución impugnada que el " Ayuntamiento de Madrid solicitará al Consorcio Regional de Transportes de Madrid que adopte medidas necesarias para maximizar la capacidad del transporte público ", puesto que el aumento de usuarios será un hecho que se producirá de forma automática, afectándose con ello a las competencias que legalmente tiene atribuidas el citado organismo.

Por todo ello, solicita se " dicte sentencia por la que se anule el Acuerdo impugnado por los motivos expuestos, con expresa condena en costas a la Administración demandada ".

Segundo.

El Ayuntamiento de Madrid se opone a la expresada pretensión aduciendo, en síntesis, que:

a) En relación con la alegada infracción del artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad, refiere que la naturaleza jurídica del Protocolo impugnado se corresponde con la de los planes o programas que para prevenir la contaminación atmosférica se regulan en los artículos 16.4 de la Ley de Calidad del Aire , 24 y 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero .

A la argumentación de la recurrente de que el Protocolo impugnado adolece de la falta de publicidad necesaria para el conocimiento por parte de los afectados por el mismo, aduce que el Protocolo se trata de un plan de acción a corto plazo en el que únicamente se establecen las distintas medidas que deben adoptarse en el caso de darse los niveles de contaminación que se reflejan en el mismo, así como los plazos en que aquéllas deben de implantarse y no, de un acto ejecutivo en el que por haberse producido las circunstancias de aumento de los niveles de contaminación y hallarse en alguno de los escenarios previstos se acuerda la adopción e implantación de las medidas concretas que es a lo que se hace referencia en el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad, vigente en ese momento.

Por tanto, al tratarse de un Plan de Acción a corto plazo, que se denominó " Protocolo " en el procedimiento de elaboración y aprobación del mismo se cumplió escrupulosamente lo previsto tanto en el artículo 16 de la Ley de Calidad del Aire , en concordancia con los artículos 16 y 17 de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, como en los artículos 28.6 y 29 del Real Decreto referenciado con anterioridad, a cuyo efecto, por un lado, el proyecto inicial se sometió a un período de información pública por plazo de 20 días



hábiles, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 25 de septiembre de 2015; en el Boletín del Ayuntamiento de Madrid del día 21 del referido mes y año y en la página Web municipal.

De igual manera, una vez aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno el citado Protocolo, fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad número 24, de fecha 29 de enero de 2016, así como en el Boletín del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 25 del citado mes, y de nuevo en la página Web.

Por todo ello estima que en ningún caso se puede considerar que el Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado infringe como indica la parte actora lo dispuesto en el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid. Dicho precepto se refiere a la ejecución material del Protocolo, esto es, a los concretos actos administrativos que se dicten para implantar las distintas medidas de restricción de la circulación que se prevén en el Protocolo cuando se den los distintos escenarios descritos en el mismo durante episodios de contaminación atmosférica.

b) En relación con la referida por la actora vulneración de la Ley 5/1985, de Creación del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, refiere que siendo cierto que por parte del referido Organismo en el trámite de información pública se puso de manifiesto que las medidas incluidas en el texto inicial referidas al incremento de la capacidad del transporte público en determinados escenarios y la gratuidad del transporte no se ajustaban a lo previsto en la referida Ley de creación del Consorcio, también lo es que tales alegaciones fueron estimadas por parte del Ayuntamiento (folios 174 y 175 del expediente administrativo) modificándose, en consecuencia el proyecto inicial, en los términos que figuran en el Protocolo aprobado definitivamente.

Por otra parte, aduce que en el Protocolo no se adoptan medidas de ningún tipo, sino que tan solo se regulan las que deberán establecerse llegado el momento, y que el Consorcio tiene conocimiento de las medidas que podrían afectar al ámbito del transporte público, al contar el referido Organismo, con dos representantes en el Grupo Operativo responsable de la aplicación del Protocolo.

Y por último, señala que no es el Ayuntamiento " per se " el que adoptará las medidas en el ámbito del transporte público, sino que será dicho Organismo, así como el resto de los operadores, los que valorarán cuáles son las medidas que deban implantarse y ejecutarán las mismas, sin que el hecho de que el Protocolo se prevea la adopción de tales medidas de promoción del transporte público suponga una invasión de las competencias de planificación de los servicios de transporte que lo atribuye la referida Ley 5/1985.

Tercero.

Expuestas de la forma que antecede las alegaciones formuladas por ambas partes en apoyo de sus respectivas pretensiones, con anterioridad a proceder al examen y análisis de las mismas, para una mejor comprensión de la cuestión litigiosa consideramos conveniente hacer unas breves referencias al marco normativo relativo a la evaluación y gestión de la calidad del aire.

Al hacer referencia al marco normativo comunitario forzoso resulta hacer referencia a la Directiva 96/62/CE sobre la evaluación y control de la calidad del aire, que supuso un nuevo enfoque de la política ambiental comunitaria sobre la protección de la atmósfera, un enfoque integrado que trata de superar la sectorización y la dispersión normativa antecedente. Se trata de una Directiva marco procedimental que pretende ofrecer una nueva estructura normativa para el desarrollo de la política comunitaria en este ámbito: determina los conceptos y criterios fundamentales, los contaminantes objeto de control, y las medidas básicas uniformes de evaluación, control e información.

Sobre dicha base se aprobaron cuatro Directivas de desarrollo o " Directivas hijas ": (i) Directiva 1999/30/CE del Consejo de 22 de abril de 1999 (relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxido de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, que fue modificada por Decisión de la Comisión 2001/1744/CE de 17 de octubre), (ii) Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente), (iii) Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de febrero de 2002 (relativa al ozono en el aire ambiente), y (iv) Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004 (relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente).

Finalmente, con la aprobación de la nueva Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, relativa a la " calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia para Europa ", que constituye una de las medidas fundamentales de la " Estrategia Temática sobre Contaminación Atmosférica de 2005 ", se refunden en un solo texto la citada Directiva marco y las tres primeras Directivas Hijas. Y en virtud del



artículo 33.1 los Estados miembros se comprometen a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la nueva Directiva antes del 11 de junio de 2010.

Y en relación con la normativa estatal de trasposición debe mencionarse a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (derogando expresamente la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961), así como el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad de aire (que establece los umbrales de alerta para tres contaminantes: dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y ozono).

Llegados a este punto, en atención al concreto objeto de impugnación que aquí nos ocupa, conviene poner de relieve que, tanto a nivel del marco normativo comunitario como a nivel del marco jurídico estatal, la planificación y la programación se encuentran insertas como un instrumento más, no el único, pero si muy destacado de la lucha de contra la contaminación atmosférica.

La Directiva 2008/50/CE, bajo el epígrafe de " Planes " (Capítulo IV), hace referencia a los " Planes de calidad del aire ", que establecerán medidas adecuadas para que el periodo de superación de los valores límites sea " lo más breve posible ", pudiendo incluir " medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños " (artículo 23), y a los " Planes de acción a corto plazo ", previstos para cuando, en una zona o una aglomeración determinada, exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere uno o más de los umbrales de alerta especificados en el anexo XII de la expresada Directiva, que indicarán las medidas que deben adoptarse a corto plazo para reducir el riesgo de superación o la duración de la misma, destacándose entre dichas medidas las " relativas al tráfico de vehículos de motor, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica " (artículo 24).

Por su parte, en relación con el derecho interno, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en su Capítulo IV emplea la rúbrica de " Planificación ", haciendo referencia su artículo 16 no solo a planes sino también a programas. Ahora bien, no define en ningún momento lo que sea plan o programa, pudiendo así utilizarse indistintamente dichos instrumentos con un valor equivalente.

En función de su nivel territorial pueden distinguirse los estatales, autonómicos y locales. En relación con estos últimos, el artículo 16.4 de la Ley 34/2007 dispone que:

" Las entidades locales podrán elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de estos planes y programas se deberá tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas.

Asimismo, las entidades locales, con el objeto de alcanzar los objetivos de esta ley, podrán adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, en los plazos reglamentariamente establecidos, adoptarán planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica ".

Y con referencia a la totalidad de los planes regulados en el citado artículo 16, su párrafo 6º, dispone que " podrán incluir prescripciones de obligado cumplimiento para los ciudadanos. Para ello, dichos planes y programas deberán ser objeto de publicación ".

Por su parte, el artículo 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero , relativo a la mejora de la calidad del aire, bajo la rúbrica de " Planes de acción a corto plazo ", establece que:

" 1. Cuando en una zona o una aglomeración determinada exista el riesgo de que el nivel de contaminantes supere uno o más de los umbrales de alerta especificados en el anexo I, las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales, elaborarán planes de acción que indicarán las medidas que deben adoptarse a corto plazo para reducir el riesgo de superación o la duración de la misma. Cuando dicho riesgo se refiera a uno o varios valores límite o valores objetivo especificados en las secciones A a H del anexo I, se podrán elaborar, cuando así proceda, esos planes de acción a corto plazo. No obstante, cuando exista un riesgo de superación del umbral de alerta del ozono indicado en el apartado II de la sección H del anexo I, solo se elaborarán esos planes de acción a corto plazo cuando consideren que hay una posibilidad significativa de reducción del riesgo o de la duración o gravedad de la situación, habida cuenta de las condiciones geográficas,



meteorológicas y económicas. Al elaborar ese plan de acción a corto plazo, se deberá tener en cuenta la Decisión 2004/279/CE.

2. Los planes de acción a corto plazo indicados en el apartado 1 podrán, en determinados casos, establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, 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. Esos planes de acción podrán incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, a aeronaves en ciclo de aterrizaje y despegue, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica. En el marco de esos planes, también podrán preverse acciones específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.

3. Cuando las autoridades competentes hayan elaborado un plan de acción a corto plazo, pondrán a disposición de la ciudadanía y de las organizaciones interesadas los resultados de sus investigaciones sobre la viabilidad y el contenido de los planes de acción específicos a corto plazo y la información sobre la ejecución de esos planes.

4. Para la elaboración de los planes de acción a corto plazo se tendrán en cuenta, en la medida de lo posible, los ejemplos de buenas prácticas que publicará la Comisión Europea ".

Cuarto.

Determinado el marco normativo relativo a la evaluación y gestión de la calidad del aire procede que, sin más preámbulos, pasemos a examinar el contenido del Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno, aquí impugnado, así como los motivos de impugnación formulados por el recurrente y que han quedado expuestos en el fundamento jurídico primero de la presente.

Pues bien, el citado Protocolo impugnado, tras hacer referencia en el apartado " 1. INTRODUCCIÓN " a la ya citada Ley 34/2007 y al Real Decreto 102/2011 constata que " Las elevadas concentraciones son debidas fundamentalmente a las emisiones del tráfico, y tienen lugar en situaciones con condiciones meteorológicas especialmente adversas, que requieren la ejecución de medidas para reducir los niveles de contaminación y la duración de los episodios, y evitar que llegue a superarse el valor límite horario y que se llegue a alcanzar el umbral de alerta ", para lo que:

(i) Establece una división en cinco zonas del territorio municipal de tal manera que las situaciones de alerta puedan declararse en áreas más reducidas con alta densidad de población (punto " 2. ZONIFICACION DE LA CIUDAD DE MADRID ");

(ii) Define tres niveles de actuación: Preaviso, Aviso y Alerta (punto " 3. DEFINICIÓN DE NIVELES DE ACTUACIÓN");

(iii) Superado alguno de los citados niveles, y si la previsión meteorológica es desfavorable, se considera iniciación " un episodio de contaminación ", previéndose cuatro " escenarios " para la puesta en marcha de las correspondientes actuaciones previstas (punto " 4. ESCENARIOS POSIBLES "):

(iv) Previéndose como medidas las siguientes (punto " 5. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS "):

Medidas informativas.

Reducción de la velocidad a 70 km/h en la M-30 y accesos.

Prohibición del estacionamiento de vehículos en las plazas y horarios del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER).

Restricción de la circulación en el interior de la almendra central (área interior de la M-30) del 50% de todos los vehículos con las excepciones dispuestas en el anexo II.

Restricción de la circulación de taxis libres, excepto Ecotaxis y Eurotaxis, en el interior de la almendra central (área interior de la M-30).

Restricción de la circulación por la M-30 del 50% de todos los vehículos con las excepciones dispuestas en el Anexo II.

Medidas de Promoción del Transporte Público.



(v) En relación con la activación y desactivación de las medidas (punto " 6. ACTIVACIÓN Y DESACTIVACIÓN DE LAS MEDIDAS ") dispone que:

" Aplicación de las medidas informativas y de reducción de la velocidad :

Se aplicarán tan pronto como sea posible tras haberse alcanzado alguno de los escenarios definidos.

Aplicación de las medidas de restricción del estacionamiento y la circulación :

Una vez alcanzado alguno de los escenarios definidos, el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad aprobará un Decreto para la puesta en marcha del Protocolo en el que se dispondrá la aplicación de las correspondientes medidas de restricción del estacionamiento y la circulación que entrarán en vigor al día siguiente de su adopción, salvo que la previsión meteorológica indique la reversión de la situación de contaminación.

No obstante, si por circunstancias excepcionales debidamente justificadas, la aplicación de las medidas pudiera producir efectos contrarios a los objetivos perseguidos por el presente Protocolo, por cuestiones tales como congestión del tráfico por operaciones especiales de entrada o salida por período vacacional o de días festivos o fin de semana, o bien por razones de seguridad y orden público, el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad podrá suspender temporalmente o posponer la aplicación de alguna o varias de las medidas, hasta que cesen dichas circunstancias excepcionales.

Aplicación de las medidas de promoción del transporte público :

Las medidas de promoción del transporte público se aplicarán de manera simultánea a las medidas de restricción del tráfico.

Desactivación de las medidas :

En todos los casos las medidas aplicadas se desactivarán tan pronto como dejen de darse las condiciones anteriormente descritas en este Protocolo. No obstante, si se prolongara la situación meteorológica desfavorable y por tanto no pudiera darse por concluido el episodio, con el objeto de reducir el impacto sobre la salud pública se mantendrán las medidas de reducción de la velocidad aplicadas cuando, aún sin superarse los niveles de preaviso o aviso, las concentraciones continúen siendo elevadas, esto es, que dos o más estaciones de la misma zona registren niveles iguales o superiores a 160 microgramos/m³ ".

Quinto.

Los concretos motivos de impugnación formulados por la recurrente afectan o se refieren a las medidas de restricción del tráfico y a las referidas a la promoción del transporte público.

En relación con las primeras, la recurrente sostiene que el Protocolo vulnera el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, en cuanto que dicho precepto establece la necesidad de publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid los pertinentes anuncios en los casos de limitación de acceso de determinadas vías, o en los casos de limitación de circulación o estacionamiento. Refiere que el Protocolo obvia cualquier alusión a la necesidad de que los correspondientes decretos se publiquen en el citado Boletín. Además, a su juicio, resulta antijurídico en su regulación en cuanto a la activación y desactivación de las medidas. Señala que el Protocolo crea inseguridad jurídica al establecer la desactivación automática de las medidas, y lo hace sin que se prevea el dictado del correspondiente Decreto. Esta inseguridad se agrava en cuanto que el Protocolo autoriza la prolongación en el tiempo de las medidas acordadas en función de la situación meteorológica, lo cual en modo alguno colma las exigencias de seguridad jurídica y principio de legalidad.

Entiende que el uso de " redes sociales " y la información a los medios de comunicación en modo alguno garantizan que los destinatarios de las medidas puedan tener cabal conocimiento de los niveles de contaminación que determinan la activación o la desactivación de las correspondientes restricciones.

En definitiva, entiende y sostiene que el Protocolo vulnera el principio de legalidad sancionadora, señalando expresamente que " la autoridad administrativa puede poner en marcha los sistemas punitivos correspondientes a los casos en los que se considere que los conductores no hubieran respetado las



prohibiciones o las restricciones que previamente no han sido publicadas a través del correspondiente Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid".

Como puede observarse, la recurrente no cuestiona la eventual adopción de medidas restrictivas del tráfico rodado por motivos medioambientales que, por lo demás tienen su clara cobertura en los artículos 16.4 de la Ley 34/2007 y 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, así como en los artículos 7 y 18 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y 88 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid (en su redacción vigente a la fecha de aprobación del Acuerdo aquí impugnado, expresamente citado por la recurrente).

La recurrente centra su impugnación en la consideración de que el Protocolo obvia y no prevé la necesidad de que los Decretos que se dicten adoptando las medidas correspondientes sean objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, si examinamos el contenido del Protocolo impugnado, se observará que el mismo, a modo de un plan de contingencia, ante un eventual futuro suceso de contaminación, determina cuatro posibles escenarios y, para cada uno de ellos, la adopción por el órgano competente (el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad, mediante la aprobación de un Decreto) de determinadas y concretas medidas (entre las que se encuentran las restrictivas de tráfico ya referidas). Esto es, el Protocolo impugnado anticipa a los ciudadanos y predetermina las medidas que el órgano competente debe de adoptar (entre las ya previstas en el ordenamiento jurídico) ante un eventual suceso de contaminación y ello en función de un concreto escenario que, también, el Protocolo preddefine. Dicho en otras palabras, el Protocolo viene a definir la actuación que la Administración municipal llevará a cabo ante un concreto suceso de contaminación y en función del correspondiente escenario, también, previamente contemplado.

Ahora bien, el Protocolo per se no adopta medida alguna. En efecto, las concretas medidas que deban aplicarse ante un suceso de contaminación deberán ser adoptadas por el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad, mediante la aprobación de un Decreto, como expresamente se contempla en el punto 6 del propio Protocolo, que " entrarán en vigor al día siguiente de su adopción, salvo que la previsión meteorológica indique la reversión de la situación de contaminación".

Una vez adoptadas dichas medidas por Decreto, como resulta de la aplicación del artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid, en el supuesto de que se refieran a determinadas restricciones de circulación, deberá ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Obviamente, como el propio artículo 88 prevé, la concreta restricción deberá ir, también, precedida de la " señalización oportuna ". Debiéndose de entender por señalización " el conjunto de señales y órdenes de los agentes de circulación, señales circunstanciales que modifican el régimen normal de utilización de la vía y señales de balizamiento fijo, semáforos, señales verticales de circulación y marcas viales, destinadas a los usuarios de la vía y que tienen por misión advertir e informar a éstos u ordenar o reglamentar su comportamiento con la necesaria antelación de determinadas circunstancias de la vía o de la circulación " (artículo 131 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación). Señalización que " Todos los usuarios de las vías objeto de la ley están obligados a obedecer las señales de la circulación que establezcan una obligación o una prohibición y a adaptar su comportamiento al mensaje del resto de las señales reglamentarias que se encuentran en las vías por las que circulan " (artículo 132.1 del citado Reglamento General de Circulación).

En definitiva, no es preciso que el Protocolo impugnado prevea expresamente la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid por cuanto que dicha necesaria y preceptiva publicación formal ya aparece expresamente prevista en el citado artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad; como igualmente aparece prevista por el citado precepto la necesidad de que las medidas adoptadas vayan precedidas de la oportuna " señalización".

Refiere la recurrente que el Protocolo crea inseguridad jurídica al establecer la desactivación automática de las medidas, y lo hace sin que se prevea el dictado del correspondiente Decreto. Esta inseguridad se agrava, a su juicio, en cuanto que el Protocolo autoriza la prolongación en el tiempo de las medidas acordadas en función de la situación meteorológica, lo cual en modo alguno colma las exigencias de seguridad jurídica y principio de legalidad.

Ahora bien, a juicio de la Sala, ninguna objeción cabe realizar a la previsión del Protocolo de que " En todos los casos las medidas aplicadas se desactivarán tan pronto como dejen de darse las condiciones anteriormente descritas en este Protocolo ". Nada más lógico que prever que cuando ya no se den las circunstancias que determinaron las medidas restrictivas adoptadas se vuelva a la situación de normalidad anteriormente existente. Obviamente, la vuelta al escenario preexistente a la constatación del suceso de



contaminación deberá ser adoptada por el mismo órgano administrativo que acordó la adopción de las medidas correspondientes, salvo que el propio Decreto que las hubiese adoptado hubiese establecido un determinado ámbito temporal de aplicación. Por supuesto, la vuelta a la situación anterior deberá tener obligado reflejo en la correspondiente señalización, en recta y cumplida aplicación de la normativa anteriormente señalada.

En todo caso, debe quedar claro que, pese a lo expuesto, no existe impedimento jurídico alguno para que una eventual inexistente o deficiente publicación formal en el Diario Oficial de la Comunidad de Madrid de las medidas restrictivas adoptadas, o la eventual inexistente o deficiente señalización de las medias adoptadas, pueda y deba ser examinada con ocasión de la eventual impugnación formulada contra la resolución sancionadora que se hubiere dictado con ocasión de la apreciación por la Administración de una conducta vulneradora de las medidas restrictivas circulatorias que se hubieren adoptado con ocasión de un suceso contaminante.

A lo expuesto no obsta que el Protocolo contemple que " si se prolongara la situación meteorológica desfavorable y por tanto no pudiera darse por concluido el episodio, con el objeto de reducir el impacto sobre la salud pública se mantendrán las medidas de reducción de la velocidad aplicadas cuando, aún sin superarse los niveles de preaviso o aviso, las concentraciones continúen siendo elevadas, esto es, que dos o más estaciones de la misma zona registren niveles iguales o superiores a 160 microgramos/m³", por cuanto que el mantenimiento de la expresada medida de reducción de la velocidad, en caso de haberse superado el inicial plazo temporal contemplado, deberá tener su reflejo mediante el dictado del correspondiente Decreto, en cuyo caso deberá ser objeto de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y tener su inmediato reflejo en la correspondiente señalización.

Por tanto, a modo de conclusión, el Protocolo impugnado ni vulnera el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad, ni infringe el principio de legalidad sancionadora, ni crea inseguridad jurídica alguna.

En consecuencia, el motivo de impugnación examinado debe ser desestimado.

Sexto.

El segundo motivo de impugnación viene referido a las medidas que el Protocolo contempla respecto de las medidas de promoción al transporte público.

A tal efecto sostiene la recurrente que el Protocolo vulnera la Ley 5/1985, de creación del Consorcio Regional de Transportes públicos Regulares de Madrid.

Concretamente sostiene que las medidas contempladas vienen a invadir las competencias atribuidas al Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid, que es la entidad sobre la que se articula la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros, según dispone el artículo 1.1 de la Ley 5/1985 . Su intervención y competencia resultan por tanto incuestionables, en la medida en que el artículo 2.2 de la Ley 5/1985 establece claramente que le corresponde al Consorcio la planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada para todas las empresas prestadoras de los mismos.

En este sentido, la recurrente fundamenta el presente motivo de impugnación en la consideración de que las medidas contempladas en el Protocolo han sido adaptadas sin el previo conocimiento del Consorcio y la necesaria aprobación de sus órganos rectores, habiéndose encomendado su aprobación y puesta en marcha a un órgano de la Administración municipal que desde luego carece de competencia para adoptar decisiones, dado que el Ayuntamiento de Madrid es una entidad que se encuentra adherida a este Consorcio, y por tanto está sometida a las normas sobre competencia y decisiones establecidas en la citada Ley 5/1985.

Señala que hay que tener en cuenta que las medidas de restricción al tráfico relativas a la prohibición de estacionamiento y de circulación afectan directamente a miles de usuarios de vehículos privados cuya única alternativa sería la utilización de medios de transporte públicos, viéndose por ello directamente afectadas las funciones previstas en el artículo 2.2.b) de la Ley.

La aplicación de las medidas restrictivas que prevé la resolución recurrida, afectaría por sí misma a la capacidad del transporte público en toda la Comunidad de Madrid, por lo que no entiende que se establezca en la resolución impugnada que el " Ayuntamiento de Madrid solicitará al Consorcio Regional de Transportes de Madrid que adopte medidas necesarias para maximizar la capacidad del transporte público ", puesto que el aumento de usuarios será un hecho que se producirá de forma automática, afectándose con ello a las competencias que legalmente tiene atribuidas el citado organismo.

Para la correcta resolución de la cuestión controvertida que nos ocupa conviene que hagamos referencia, en primer lugar, a las concretas " Medidas de Promoción del Transporte Público " que el Protocolo prevé y que literalmente dice:



" El Ayuntamiento de Madrid realizará un esfuerzo de información y sensibilización sobre los beneficios del uso del transporte público y solicitará al Consorcio Regional de Transportes de Madrid que refuerce la información sobre las alternativas al transporte privado en la zona metropolitana.

El Ayuntamiento de Madrid solicitará al Consorcio Regional de Transportes de Madrid que adopte las medidas necesarias para maximizar la capacidad del transporte público en la Comunidad de Madrid, con el fin de absorber con la mayor eficacia el previsible incremento de viajeros durante el periodo de duración de las medidas de restricción del tráfico.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid y el resto de operadores valorarán la puesta en marcha de las distintas medidas de promoción del transporte público más adecuadas a las actuaciones previstas en este Protocolo ".

Pues bien, como acertadamente sostiene la parte recurrente, el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, organismo autónomo de la Comunidad de Madrid, de los de carácter comercial, industrial y financiero (artículo 1.3 de la citada Ley autonómica 5/1985), es la entidad " mediante la que se articula la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de la misma en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros " (artículo 1.1 de la citada Ley 5/1985).

En el marco de las competencias definidas en el artículo 1 de la Ley, al Consorcio le corresponde, entre otras, " La planificación de la infraestructura del transporte público de viajeros, definiendo las directrices de la política a seguir; la programación de las inversiones y la supervisión de los correspondientes proyectos " (artículo 2.2.a) de la Ley 5/1985), así como " La planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada para todas las empresas prestadoras de los mismos " (artículo 2.2.a) de la Ley 5/1985).

Desde la óptica expuesta bien pronto se advierte que las concretas medidas que el Protocolo contempla bajo el epígrafe " Medidas de Promoción del Transporte Público " no suponen ni implican invasión alguna de las concretas medidas de planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada atribuidas legalmente al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

En efecto, el Protocolo cuestionado no atribuye al Ayuntamiento de Madrid la adopción de medida concreta alguna que la Ley haya encomendado al referido Consorcio, En efecto, el Protocolo es consciente de que la adopción de medidas restrictivas del tráfico rodado como consecuencia de alguno de los escenarios de contaminación en él previstos tendrá inmediata incidencia en el transporte público y que es el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid a quien le corresponde la adopción de todas aquellas medidas para maximizar la capacidad del transporte público así como las de promoción del transporte público, y es por tal razón que el Protocolo contemple la necesidad de que el Ayuntamiento solicite la adopción por aquél de las medidas correspondientes y que sean necesarias tras la adopción por el Ayuntamiento de las correspondientes medidas restrictivas de la circulación.

Más aún, precisamente la circunstancia de que un instrumento como el Protocolo aquí impugnado anticipe en el tiempo las concretas medidas que se adoptarán para cada uno de los escenarios en él previstos facilitará, sin duda, la previsión anticipada por parte del Consorcio de cada una de las medidas que deba adoptar para cada uno de los escenarios previstos. Esto es, la programación de las correspondientes medidas restrictivas del tráfico por parte del Ayuntamiento de Madrid facilitará, a su vez, la planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación coordinada atribuidas al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

Por tanto, no existe invasión competencial alguna sino, precisamente, expreso reconocimiento de las competencias legalmente atribuidas al referido Consorcio. Obviamente, todo ello partiendo de la premisa de que es al Ayuntamiento de Madrid a quien le corresponde la elaboración de los correspondientes para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, así como la adopción de todas aquellas medidas que hubieren sido previstas en tales instrumentos (artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre , de calidad del aire y protección de la atmósfera).

En consecuencia, de cuanto antecede se desprende la desestimación del motivo de impugnación examinado y, con ello, la desestimación del recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones.

Séptimo.

Apreciando que la cuestión controvertida presentaba serias dudas de derecho al haber sido necesario realizar una interpretación del Protocolo impugnado conforme con el artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad



para la Ciudad de Madrid (FJ 5º), procede no hacer expresa imposición de las costas causadas, conforme posibilita el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

VISTOS Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil DEVUELTA ASISTENCIA LEGAL, S.L., representada por la Procuradora D^a. María de los Reyes Pinzas de Miguel, contra el Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid núm. 7.583 de 25 de enero de 2016); y todo ello, sin hacer expresa imposición de las costas causadas.

Notifíquese la presente resolución a las partes en legal forma, haciéndoles saber que la misma es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , justificando el interés casacional objetivo que se pretenda.

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. José Daniel Sanz Heredero D. José Ramón Chulvi Montaner
D^a. María Soledad Gamo Serrano D^a. Natalia de la Iglesia Vicente

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.