

R. CASACION núm.: 5257/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De
Marcos Valtierra

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

A U T O

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 29 de abril de 2021.

HECHOS

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo tuvo por objeto la impugnación por el Grupo Popular en Ayuntamiento de Madrid del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible (en adelante, OMS), instándose la declaración de su nulidad "por vulnerar el procedimiento

legalmente establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias Bases de Ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad".

La Sala de instancia trae a colación la doctrina contenida en la reciente sentencia de esta Sala Tercera de 29 de junio de 2020, rec. 113/2019, relacionada con el contenido del control jurisdiccional en el supuesto de impugnación de una disposición general.

A continuación señala que la pretensión anulatoria de la OMS se asienta en una insuficiencia o déficit en la memoria económica, con vulneración del artículo 7.3 de la ya citada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, apareciendo exclusivamente relacionada por la parte actora con el coste económico.

Añade que la doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera ha sido constante y pacífica respecto de la exigencia de la legislación estatal de incorporar la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria.

Se examina la última Memoria de Impacto Normativo que obra en el expediente, que se toma en consideración a efectos de dilucidar la concurrencia de la insuficiencia o déficit de la memoria económica alegada por la parte actora como vicio invalidante:

«(...) de la lectura del apartado IV de la Memoria se obtienen dos claras y nítidas conclusiones: la primera de ellas, que para el redactor de la Memoria la aprobación de la OMS no conlleva el reconocimiento de obligación económica alguna, aunque admite, no obstante, que el desarrollo, ejecución y puesta en práctica de la OMS exige la disposición de gastos públicos. Y la segunda, en lo que ahora nos interesa destacar, que la Memoria no contiene ni la más mínima referencia al coste económico que para las arcas municipales pueda ocasionar la puesta en marcha e implantación de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid- Central" (la única referencia que se contiene se relaciona con el impacto que puedan tener las Zonas de Bajas Emisiones en relación con las concesiones sobre aparcamientos privados, negando toda posible afectación negativa)».

Finalmente, se examina el tipo de efectos que ha de producir el defecto formal apreciado, lo que enlaza directamente con la problemática que suscitan aquellos vicios procedimentales que, como es el caso, no afectan a la totalidad de la disposición general y con la posibilidad de que se decrete no ya la nulidad total de la disposición general afectada sino una nulidad meramente parcial. Dicha cuestión ha sido objeto de examen en una sentencia anterior de la propia Sala de instancia, recaída en el PO 988/2018, cuyo contenido transcribe.

Y como quiera que en el caso litigioso el defecto procedimental apreciado viene relacionado con Madrid Central, «resulta procedente que apliquemos aquí idéntica doctrina, de modo que limitemos las inevitables consecuencias anulatorias al artículo 23 (" Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central") y a la Disposición Transitoria Tercera (" Requisitos ambientales para el acceso a "Madrid Central")», lo que comporta una estimación parcial del recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones».

SEGUNDO.- En el escrito de preparación se identifican, como normas que se reputan infringidas por la sentencia, además del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, considerando que no resulta aplicable a la Administración local y descartando en cualquier caso que el artículo 23 de la Ordenanza tenga impacto económico o presupuestario.

Como supuestos de interés casacional objetivo alega los artículos 88.3.c) y 88.2.c) de la LJCA de la Ley de esta Jurisdicción (LJCA).

TERCERO.- La Sala de Madrid tuvo por preparado el mencionado recurso en el auto de 18 de septiembre de 2020, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, a la que se remitieron las actuaciones y el expediente administrativo y ante la que se han personado -en forma y plazo- la parte recurrente (Ecologistas en Acción

Madrid) y la representación procesal de la parte recurrida (Ayuntamiento de Madrid).

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- En el supuesto de autos no concurre ninguno de los supuestos de interés casacional invocados por la recurrente.

Si bien estamos en presencia de una disposición reglamentaria, la misma carece, a efectos de la formación de jurisprudencia, de trascendencia suficiente, tal y como exige el precepto, pues para que opere la presunción que el artículo 88.3.c) de la LJCA incorpora, como hemos tenido ocasión de manifestar en decisiones previas [a título de ejemplo, en el ATS de 8 de marzo de 2017 (recurso de quejanúm. 75/2017)], sigue siendo necesario que la recurrente fundamente, con suficiencia y con especial referencia al caso, por qué considera que en el caso concreto existe interés casacional objetivo que exija un pronunciamiento por parte de este Tribunal Supremo, de conformidad con el artículo 89.2.f) de la LJCA.

Pues bien, la recurrente se limita a alegar que en el proceso se ha declarado la nulidad de una disposición general y que reviste gran trascendencia para los vecinos de Madrid y el resto de usuarios de las vías públicas.

Sin embargo, como señala la sentencia recurrida en la actual casación, es constante la doctrina jurisprudencial sobre la incorporación de la memoria económica al procedimiento de elaboración de toda norma reglamentaria, hasta el punto de que su omisión en el trámite de elaboración y aprobación ha venido siendo considerado como vicio determinante de la nulidad de la disposición general o reglamentaria.

En efecto, el escrito preparatorio rezuma una escasa virtualidad expansiva, por más que pueda coincidirse con la recurrente en la trascendencia social de este asunto. No así la trascendencia jurídica que viene a exigir cualquier recurso en sede casacional en cuanto a la formación de jurisprudencia, al venir circunscrito no tanto a la interpretación de la normativa presupuestaria que formula la Sala de instancia y/o a los trámites formales mismos del procedimiento de elaboración de las Ordenanzas, sino a un mero reexamen del pleito que se encuentra extramuros del régimen jurídico de la casación contencioso-administrativa, que no constituye una nueva instancia.

En ese sentido, no se explica la conveniencia de un pronunciamiento de esta Sala Tercera y se omite la concatenación, en el apartado del interés casacional, de las infracciones que se imputan a la sentencia con la cuestión que reviste específicamente interés casacional, más allá de la repercusión que pueda tener la anulación de algunos apartados de la Ordenanza sobre la población y el examen de los antecedentes económicos en este concreto supuesto.

SEGUNDO.- Alcanzada, pues, la conclusión de que no procede apreciar el interés casacional desde la perspectiva del artículo 88.3.c), tampoco cabe hacerlo desde el punto de vista del otro supuesto de interés casacional esgrimido por la parte recurrente.

En efecto, en cuanto a la invocación del supuesto previsto en el artículo 88.2.c) LJCA -afectación por la sentencia a un gran número de situaciones- puesta en relación con el deber especial que incumbe al recurrente con arreglo al mencionado artículo 89.2.f) LJCA, se exige que, salvo en los supuestos notorios, en el escrito de preparación se haga explícita esa afección, exteriorizando en un sucinto pero ineludible análisis la previsible influencia de la doctrina en otros muchos supuestos, sin que sean suficientes las meras referencias genéricas y abstractas que presupongan sin más tal afección, ni baste la afirmación de que se produce por tratarse de la interpretación de una norma jurídica, cuya aplicación a un número indeterminado de situaciones

forma parte de su naturaleza intrínseca -autos de 1 de febrero de 2017 (RRCC 2/2016 y 31/2016); 8 de febrero de 2017 (RC 86/2016) y de 15 de marzo de 2017 (RC 93/2017)-. Constatamos que en el escrito preparatorio no se ha desplegado el esfuerzo argumental suficiente a efectos de lo previsto en el mencionado artículo 88.2.c) LJCA, pues lo cierto es que la parte recurrente se ha limitado a mencionar, en abstracto, la posibilidad de que el pronunciamiento sea extrapolable a la población, sin otra especificación.

Es más, no otra conclusión puede alcanzarse a la vista de que es abundante la doctrina jurisprudencial de esta propia Sala sobre la omisión de trámites en el procedimiento de elaboración de los reglamentos (contenida, entre otras, en las sentencias de fechas 10 de octubre de 1991 (recurso 658/1990), 14 de octubre de 1992 (recurso 4484/1990), 15 de octubre de 1997 (recurso 1483/1993), 17 de marzo de 2000 (recurso 2686/1996), 19 de febrero de 2002 (recurso 184/1999), 28 de diciembre de 2005 (recurso 5129/2002), 24 de febrero de 2010 (recurso 6861/04), 6 de julio de 2010 (recurso 446/2008) y 23 de enero de 2013 (recurso 589/2011).

TERCERO.- Procede, por tanto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 88.3 *in fine* y 90.3.b) de la LJCA, en relación con el artículo 90.4, letras b) y d) de la LJCA, declarar la inadmisión del recurso y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1, párrafo primero de la Ley de esta Jurisdicción, la inadmisión debe comportar la imposición de las costas a la parte recurrente. La Sala considera procedente en este caso limitar hasta una cifra máxima de 1.000 euros, más IVA si procede, la cantidad que, por todos los conceptos, ha de satisfacer a la parte recurrida la entidad actora en la instancia y ahora recurrente en casación, esto es, la representación procesal de Ecologistas en Acción Madrid.

Por lo expuesto, en el recurso de casación registrado ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo con el núm. 5257/2020.

La Sección de Admisión acuerda:

Primero.- Inadmitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Ecologistas en Acción Madrid contra la sentencia núm. 446/2020, de 27 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el procedimiento ordinario núm. 902/2018.

Segundo.- Imponer a la parte recurrente las costas procesales causadas en este recurso hasta la cifra máxima, por todos los conceptos, de 1.000 euros, más IVA si procede, en favor de la parte recurrida, quien se ha personado en la actual casación.

Tercero.- Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, con devolución de las actuaciones procesales y el expediente administrativo recibido.

Así lo acuerdan y firman.

