ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO
EN LAS CIUDADES
POR MOTIVOS AMBIENTALES
Y SU AFECTACIÓN
A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

GRANADA, 2019

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	15
1. Desde su origen, el uso común de las calles ha sido el tráfico rodado.	15
2. La protección del medio ambiente urbano debe armonizarse con la protección de otros intereses públicos igualmente legítimos y con la tutela de los derechos fundamentales: la calidad de vida.	19
3. Los conflictos de derechos existentes en las restricciones del tráfico privado en las ciudades por motivos ambientales	22
II. LA PREFERENCIA DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE SOBRE LAS MEDIDAS COERCITIVAS DE RESTRICCIÓN DEL TRÁFICO	15
III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES. . .	37
1. Regulación de la UE	37
2. El marco normativo estatal	43
A. <i>Los planes de calidad del aire y los planes de acción a corto plazo. El Plan Nacional Aire II y sus medidas</i>	43
B. <i>La contaminación vehicular en la regulación de tráfico: en especial, las restricciones de tráfico conforme a las etiquetas de la DGT sobre el potencial contaminante de los coches</i>	54
3. La incipiente regulación autonómica.	59
4. Los municipios como Administraciones competentes para la ejecución de las medidas de restricción del tráfico privado por motivos ambientales. Algunas de las medidas que están adoptando en España, Europa y EE.UU.	61
A. <i>La ciudad de Madrid</i>	62
i. <i>Zonas de acceso restringido</i>	62
ii. <i>Madrid Central</i>	63
iii. <i>El nuevo Protocolo de actuación para episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno en la ciudad de Madrid</i>	67
iv. <i>La Ordenanza de Movilidad sostenible del Ayuntamiento de Madrid (de 9 de octubre de 2018)</i>	69
B. <i>El Área metropolitana y la ciudad de Barcelona</i>	73
i. <i>Programa de Medidas contra la Contaminación Atmosférica del Área metropolitana</i>	73

ii.	<i>Programa de medidas contra la contaminación del aire de la ciudad de Barcelona.</i>	73
C.	<i>Algunas medidas adoptadas en otras ciudades.</i>	75
i.	<i>Algunos casos acertados y otros fallidos.</i>	75
ii.	<i>Los impuestos por congestión del tráfico: el caso de Londres y de Singapur.</i>	78
iii.	<i>El caso alemán y la posible inconstitucionalidad de las Umweltzonen.</i>	81
iv.	<i>El caso de París: breve excursio sobre las peatonalizaciones y su afectación a la libertad de circulación.</i>	84
IV.	LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN ESPAÑA, EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EN EL DERECHO COMPARADO.	87
V.	LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES ENTRAN DENTRO DEL ÁMBITO OBJETIVO DEL ART. 19 CE.	93
1.	Pues la libertad de circulación incluye la circulación vial, por ser una libertad mixta: <i>in tuitu personae e in tuitu rei</i>	93
2.	Y porque el contenido esencial de la libertad de circulación incluye el derecho a desplazarse en vehículo propio	100
VI.	EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE CIRCULACIÓN Y LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE SUS RESTRICCIONES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH, TJCE, TC Y TS. APLICACIÓN ANALÓGICA A LAS RESTRICCIONES DE TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES.	111
1.	¿Es posible limitar un derecho fundamental en aras de otros bienes jurídicamente reconocidos?	111
2.	El medio ambiente como bien jurídico tutelable frente a la libertad de circulación: Sus límites.	112
3.	Las restricciones al derecho fundamental a la libre circulación	119
A.	<i>Primera premisa: la jurisprudencia sobre libertad de circulación se refiere principalmente a trabajadores, bienes y medios de producción, pero también a personas físicas. Y resulta aplicable por analogía a la libertad de circulación de personas.</i>	120
B.	<i>Segunda premisa: la jurisprudencia sobre obstáculos a la libertad de circulación es aplicable también a las medidas restrictivas de carácter municipal.</i>	122
C.	<i>Los criterios que deben cumplir las restricciones a la libertad de circulación para ser válidas. Su aplicación a las restricciones de tráfico por motivos ambientales.</i>	124
i.	<i>Que esa limitación esté recogida en una ley.</i>	126
ii.	<i>Que la Comunidad Autónoma (o Ayuntamiento) haya actuado dentro de sus competencias.</i>	130
iii.	<i>La adecuación de la medida al fin constitucionalmente legítimo que se persigue.</i>	130
iv.	<i>Que esa medida sea proporcional.</i>	130
v.	<i>Que esa medida no rompa la igualdad básica de todos los españoles.</i>	130
4.	En especial, el examen de proporcionalidad, como criterio esencial para dilucidar la validez de las restricciones a la libre circulación y los elementos que, conforme a ella, deben ser enjuiciados. Su aplicación a las medidas de restricción de tráfico por motivos ambientales.	133
A.	<i>El test de idoneidad o eficacia.</i>	136
B.	<i>El test de necesidad (subsidiariedad o menor onerosidad de la medida limitativa de la libertad de circulación).</i>	142
i.	<i>Elementos de juicio.</i>	142
ii.	<i>El carácter excepcional de las medidas de restricción de tráfico como medida de control de la contaminación atmosférica.</i>	147

C. <i>El test de ponderación entre el sacrificio de la libertad de circulación y los beneficios ambientales obtenidos (proporcionalidad en sentido estricto)</i>	150
5. El Estado debe actuar frente a medidas de limitación de la libertad de circulación que sean desproporcionadas	156
6. La indemnizabilidad de los perjuicios económicos sufridos como consecuencia de las restricciones de tráfico por motivos ambientales	157
VII. ¿DEBERÍAN SER CONSIDERADAS LAS MEDIDAS DE RESTRICCIÓN DEL TRÁFICO POR MOTIVOS AMBIENTALES COMO MEDIDAS CAUTELARES DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SUPERIOR?	163
VIII. CONCLUSIONES	169
IX. BIBLIOGRAFÍA	187
X. JURIDPRUDENCIA CONSULTADA	193