

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 6 - 28013

45020043

NIG: 28.079.00.3-2019/0016503

### Procedimiento Ordinario 298/2019

**Demandante:** AEDENAT ECOLOGISTAS EN ACCION  
PROCURADOR Dña. MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE MADRID  
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

### AUTO

En Madrid, a dieciséis de julio de dos mil diecinueve.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la Procuradora DOÑA MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO, en representación de AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID, se interpuso recurso contencioso administrativo, en fecha 5 de julio de 2019, contra el Acuerdo de la JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID, de 27 de junio de 2019, interesándose mediante OTROSÍ, al amparo de lo prevenido en los artículos 129 y 135 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la medida cautelarisima “*inaudita parte*” consistente en la suspensión inmediata de la eficacia del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 27 de junio de 2019, en lo que respecta a los siguientes puntos de su parte dispositiva:

*“Tercero.- Establecer un periodo de preaviso, conforme a lo previsto en el primer párrafo del art. 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, mientras el sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoria. Dicho periodo de aviso se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como mínimo, el 30 de septiembre de 2019, sin perjuicio de su posible ampliación hasta que finalice la auditoria y se adopten las oportunas soluciones de mejora. El periodo de aviso podrá, asimismo, ser ampliado en función de los resultados de la evaluación del funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de*



*infracciones de la ZBE Madrid Central, que se llevará a cabo por el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.*

*Cuarto.- Este acuerdo surtirá efectos desde el día de su adopción, sin perjuicio de su publicación en el BOLETIN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, así como en el sitio web municipal [www.madrid.es](http://www.madrid.es).”*

**SEGUNDO.-** Valoradas las circunstancias especiales y de urgencia a las que hace mención el artículo 135 de la citada Ley 29/1.998, de 13 de julio, por este Juzgado se dictó Auto de fecha 5 de julio de 2019, acordando la medida cautelar provisionalísima de suspensión, siendo su parte dispositiva del siguiente tenor:

*“ Primero.- Que procede acordar la medida cautelar provisionalísima consistente en suspender la eficacia del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 27 de junio de 2019, en lo que hace referencia al punto Tercero de su parte dispositiva consistente en establecer un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central mientras el sistema automatizado de control de accesos y de detención de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoria.*

*Segundo.- Fórmese pieza separada con copia del escrito solicitando la suspensión de la resolución recurrida y de la presente resolución, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de la Jurisdicción, procede dar audiencia al AYUNTAMIENTO DE MADRID para que en el plazo de tres días alegue por escrito lo que estime procedente.*

*Transcurrido el plazo se dictará auto sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, el cual será recurrible conforme a las reglas generales.*

*Tercero.- Comuníquese urgentemente esta resolución al AYUNTAMIENTO DE MADRID, a fin de que disponga lo necesario para el inmediato cumplimiento de lo acordado”.*



**TERCERO.-** Habiéndose dado audiencia al AYUNTAMIENTO DE MADRID por plazo de tres días para que alegara lo que estimara procedente, en fecha 15 de julio de 2019 (12:21 horas) tuvo entrada en este Juzgado de lo Contencioso Administrativo escrito de alegaciones suscrito por el Letrado del Ayuntamiento de Madrid, en la representación y defensa que legalmente ostenta, al que acompaña los siguientes documentos: - Informe emitido por el Director General de Sostenibilidad y Control Medio Ambiental, Don José Amador Fernández Viejo, de 24 de junio de 2019, relativo a *“Incidencias detectadas en el funcionamiento del sistema de Madrid Central para la identificación de las matrículas y la detección de infracciones de tráfico”*. – Informe Técnico Auto medida cautelarísima, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 24 de Madrid en el PO 298/2019 en relación con el nuevo periodo de aviso de Madrid Central, de 10 de julio de 2019, suscrito por el Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental Don José Amador Fernández Viejo. - Informe de alegaciones al auto de suspensión emitido por el Secretario General Técnico Don José M<sup>a</sup> Vicent García –sin rubricar -.

El AYUNTAMIENTO DE MADRID se opone a la medida cautelarísima adoptada y SUPLICA en su escrito de alegaciones que se *“dicte nueva resolución por la que se disponga el levantamiento de la medida adoptada en el Auto de fecha 5 de julio de 2019 y acuerde no haber lugar a la suspensión de la eficacia del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019, en lo que hace referencia al punto Tercero de su parte dispositiva consistente en establecer un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central mientras el sistema automatizado de control de accesos y detención de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoría”*.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el RAZONAMIENTO JURÍDICO PRIMERO del Auto de fecha 9 de julio de 2019, se contiene la fundamentación que se contempla en el escrito de interposición del recurso interpuesto por AEDENAT-ECOLOGISTAS EN



ACCION y más concretamente en lo relativo solicitud de medida cautelarísima que literalmente se transcribe:

*“Fundamenta la parte recurrente la adopción de la medida cautelarísima, en síntesis, en la lesión de los intereses generales urbanísticos y territoriales que se producirían de ejecutarse de forma inmediata el Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la zona de bajas emisiones Madrid Central.*

*Que resultan imprescindibles medidas como Madrid Central zona de bajas emisiones, por cuanto además de cumplir con la legalidad europea e internacional en materia de contaminación atmosférica, tienen por objeto mejorar la calidad del aire que respiramos los ciudadanos de la ciudad de Madrid, lo que repercute de forma directa en la salud, teniendo por objeto dicha medida la reducción de emisiones de GEI a la atmósfera, cuyos efectos son irreversibles en relación con el cambio climático, cuyas consecuencias serían muy graves para la supervivencia de nuestra sociedad.*

*Que el Ayuntamiento de Madrid, acordó en sesión extraordinaria de Pleno, celebrada el día 5 de octubre de 2018, aprobar la Ordenanza de Movilidad Sostenible - Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 23 de octubre de 2018 y Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2018-, disponiéndose en desarrollo y ejecución del Plan de Calidad del Aire y el Cambio Climático de la Ciudad de Madrid, aprobado por acuerdo de 21 de septiembre de 2017, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, y estableciéndose “un área central en la Ciudad en la que se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, para lograr un efecto catalizador positivo sobre la evolución del parque circulante en el municipio y la calidad del aire de toda la ciudad” –art. 23.1 OMS-, contemplándose en el apartado segundo la delimitación de la ZBE Madrid Central. La entrada en funcionamiento de Madrid Central fue progresiva en base al art. 247 de la Ordenanza y su disposición transitoria tercera. No fue hasta el 30 de noviembre cuando entraron en vigor las normas del Madrid Central, estableciéndose conforme al precepto señalado, un periodo de prueba del*



sistema informático de gestión de multas desde enero hasta el 15 de marzo de 2019, en el que el Ayuntamiento remitió a los infractores que accedían al Madrid Central con vehículos sin autorización “comunicación sin multa” o avisos.

Considera la entidad recurrente que según los datos propios del Ayuntamiento de Madrid y los informes de la Comisión de Seguimiento, los resultados de la implantación del Madrid Central han sido positivos, y que se constatan en una reducción significativa del tráfico en los ejes principales del interior de Madrid Central, con la consiguiente mejora de la fluidez del mismo, en cuanto al servicio de estacionamiento regulado –SER- se ha reducido su uso por los vehículos más contaminantes, casi en un 85% para los vehículos sin distintivo ambiental y en 75% para los de categoría ambiental B, aumentando un 100% los vehículos ECO. Por lo que respecta a los datos de la estación de medición de la calidad del aire de la Plaza del Carmen, registró un descenso del 30% de los niveles de contaminación por NO<sub>2</sub> respecto al valor promedio del periodo 2010-2018 para el mes de junio, adjuntándose al escrito de recurso informe “Balance del efecto del Madrid Central sobre la calidad del Aire; junio de 2019”, elaborado por Ecologistas en Acción en base a los datos del observatorio de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) de Retiro y los de la red de medición de la calidad del aire de la ciudad de Madrid. Y por último se señala por lo que respecta a las mejoras el incremento del uso del transporte público.

Que el acuerdo impugnado desactiva virtualmente y priva de toda eficacia la regulación del tráfico viario en el ámbito del Madrid Central. Que no puede olvidarse que la Comisión Europea tuvo particularmente en cuenta la medida de la ZBE Madrid Central para entender que pese al reiterado y contumaz incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en lo que se refiere a los niveles de contaminación por dióxido de nitrógeno en la Ciudad de Madrid, se estaban adoptando “medidas urgentes, creíbles, argentes y eficaces”, al considerar que dichas medidas podrán permitir lograr que la concentraciones de NO<sub>2</sub> se ajuste, antes de 2020, a los estándares fijados por la Directiva sobre la Calidad del Aire.



*Considera la entidad recurrente que concurren los presupuestos del periculum in mora, necesario para adoptar la medida cautelar interesada, por cuanto de ejecutarse el acto se crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte, como consecuencia de que el daño ya estaría causado de forma irremediable tras el incremento de la emisión de GEI a la atmosfera como consecuencia de un incremento del tráfico en la ciudad. Que en el presente caso, una ponderación de los intereses en juego –el interés de los ciudadanos que optan por el vehículo privado como medio de transporte en la ciudad de Madrid, que podrían verse afectados por el mal funcionamiento puntual del sistema de vigilancia de la ZBE Madrid Central, versus el interés general de salvaguardar la calidad del aire, que afecta a la salud de todos, así como la reducción de GEI a la atmosfera para proteger nuestro medio ambiente de un cambio climático peligroso y científicamente demostrado – no cabe ninguna duda, de que es el derecho a salvaguardar la salud de los ciudadanos y del Planeta el que debe priorizarse”.*

**SEGUNDO.-** EI AYUNTAMIENTO DE MADRID se opone a la medida cautelarísima adoptada mediante Auto de fecha 5 de julio de 2019, por considerar que no concurren las razones de urgencia apreciadas, así como desacertada la valoración de los intereses en conflicto efectuada por el Juzgador.

Señala la defensa del Ayuntamiento de Madrid como ANTECEDENTES DE HECHO los siguientes:

*“La Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 (OMS), en su artículo 15, referido a los “medios técnicos de vigilancia de la circulación y el estacionamiento”, prevé el uso de cámaras dotadas de lector OCR como medio destinado al control de cumplimiento de la normativa en materia de circulación y estacionamiento en determinadas zonas sujetas a restricciones permanentes como las Zonas de Bajas Emisiones y las Áreas de Acceso Restringido, incluyendo la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) denominada “Madrid Central”.*

*Por Acuerdo de 29 de octubre de 2018, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprobó el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas*



*Emisiones (ZBE) Madrid Central, que entró en funcionamiento el 30 de noviembre de 2018.*

*El artículo 23.3.7 de la OMS dispone que el control de accesos de vehículos a Madrid Central se realizará por agentes de la autoridad “o mediante la captación de imágenes por cámaras instaladas en el perímetro del área (...).”*

*Dada la importancia del correcto funcionamiento de los dispositivos de control automatizado, el Ayuntamiento de Madrid adoptó, antes de la aplicación de las sanciones previstas por el acceso no permitido a la ZBE Madrid Central, un “periodo de aviso” de carácter informativo, sobre la base del artículo 247 de la OMS, vinculado al correcto funcionamiento de los dispositivos automatizados que permiten la identificación de las matrículas de los vehículos y la detección de las infracciones de tráfico. Conforme al citado precepto, durante el período de aviso la Administración no sanciona a los presuntos infractores, sino que les envía una comunicación de carácter meramente informativo.*

*La finalidad de este período de aviso es doble: por un lado, asegurar la fiabilidad técnica del funcionamiento de los distintos elementos del sistema de control automático (cámaras con lectores OCR, comunicaciones telemáticas, sistemas informáticos, accesos a las bases de datos, entre otros) y, con ello, garantizar la seguridad jurídica de la actividad administrativa sancionadora; y por otro, informar a los ciudadanos de la existencia de la nueva regulación y de la ubicación de los dispositivos para que modifiquen paulatinamente sus hábitos circulatorios, ajustándolos a las disposiciones aplicables al ámbito.*

*En desarrollo de esta previsión, por Instrucción de 3 de diciembre de 2018, se estableció un periodo de aviso que inicialmente estaba previsto que se extendiera, como mínimo, hasta el 28 de febrero de 2019, durante el cual los accesos indebidos a la ZBE Madrid Central detectados mediante dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de las mismas serían objeto de una comunicación meramente informativa, y que, finalmente, por Instrucción de 28 de febrero de 2019, fue prorrogado hasta el 15 de marzo de 2019, a fin informar adecuadamente a las personas titulares de los vehículos detectados accediendo de forma no autorizada, entrando por tanto en funcionamiento el sistema automático*



de control de accesos a Madrid Central (BOAM de 7.12.2018, p. 27, y de 4.3.2019, p. 91) el día 16 de marzo de 2019.

Desde que dicho sistema entró en funcionamiento, se han detectado algunas incidencias que podrían haber afectado temporalmente a determinados elementos y procesos del sistema de control automatizado, en los términos que se detallan en el informe de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 24 de junio de 2019 “Incidencias detectadas en el funcionamiento del sistema de Madrid Central para la identificación de las matrículas y la detección de infracciones de tráfico”, que obra incorporado al expediente administrativo y se acompaña como documento número uno a este escrito, en el que, además de los errores mencionados en el apartado quinto, señala también en su apartado séptimo que:

- a. Aún no se ha probado, de forma efectiva en un escenario con sanciones, los sistemas de comunicación automáticos de las matrículas de los vehículos que acceden a los parking, ni la creación automática de los correspondientes permisos que eviten sanciones a esos vehículos.
- b. Se detectaron insuficiencias en la comunicación e información a determinados colectivos en los anteriores periodos de aviso, en particular:
  - Insuficiencia de los avisos llevados a cabo sobre los vehículos con distintivo ambiental “B” y “C”. En los periodos de aviso anteriores no se emitieron comunicaciones a vehículos de categoría ambiental “B” y “C”, salvo a un mínimo porcentaje de los mismos. Al ser el porcentaje de tránsitos de entrada de vehículos “B” y “C” a Madrid Central (MC), con mucho, el mayoritario (alrededor del 75% de los tránsitos totales), la mayoría de estos vehículos no han recibido ningún tipo de comunicación.
  - Caducidad de los permisos de APR migrados a MC. Existen una serie de permisos de vehículos que acceden a MC cuya caducidad se ha producido el pasado 30/06/2019 y no se había llevado a cabo una campaña de información específicamente dirigida a dichos colectivos, para evitar que sean sancionados a partir del 1 de julio.





- *Con posterioridad a la aprobación y publicación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible y del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de octubre de 2018, que desarrolla los criterios de gestión y funcionamiento de MC, se han emitido decretos e instrucciones que añaden distintos motivos de autorización, lo que ha aumentado la complejidad del sistema para los ciudadanos.*

*La Administración Municipal ha salvaguardado en todo momento los derechos de los Ciudadanos a través de la adopción de las oportunas medidas correctoras de las incidencias, el análisis de la actividad sancionadora y la consiguiente anulación de oficio de cuantas sanciones se vieron afectadas, procediéndose al archivo de los expedientes no notificados y a la devolución de las sanciones ya tramitadas.*

*Sin perjuicio de lo anterior, al objeto de garantizar la fiabilidad técnica y la seguridad jurídica de la actividad administrativa sancionadora se considera necesario realizar una auditoría de sistema, que permita evaluar los elementos que requieran acciones de mejora para garantizar su plena fiabilidad. En consecuencia, mientras se desarrolla dicha auditoría y se analizan sus resultados correspondientes procede establecer, por razones de seguridad jurídica, un nuevo periodo de aviso durante el cual no se lleven a cabo actuaciones sancionadoras, en aplicación de la indicada finalidad de la norma.*

*Como se ha indicado, el espíritu de la regulación es básicamente tuitivo: garantizar al conjunto de la ciudadanía que la implantación de un sistema extraordinariamente complejo se hace con todas las garantías, de modo que no se generen perjuicios al ciudadano, derivados de los posibles errores o deficiencias tecnológicas padecidos durante las primeras fases de implantación de dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control y detección masiva de infracciones. En paralelo, tal moratoria coadyuva a fortalecer el funcionamiento eficaz y eficiente de la Administración, eliminando el riesgo de intervenciones anulables y por tanto ineficaces e ineficientes, por cuanto evita que pudieran llegar a producirse eventuales perjuicios al erario público derivados de la devolución de las multas vinculadas a infracciones defectuosamente impuestas.*



*En definitiva, atendiendo a una interpretación teleológica del citado artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible y en virtud de las exigencias constitucionales vinculadas a los principios de eficacia, eficiencia y tutela efectiva de los ciudadanos, un elemental principio de cautela y buena administración exige someter a una rigurosa auditoría el sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central, sus dispositivos tecnológicos y procesos, de modo que se garantice su absoluta fiabilidad y, mientras tanto, establecer el correspondiente período de aviso que prevé el citado artículo 247 de la mencionada Ordenanza”.*

Considera la defensa del AYUNTAMIENTO DE MADRID, en síntesis, que el Juzgador incurre en una indebida aplicación del artículo 130.1 y 2 de la LJCA y en una inadecuada valoración de los intereses en conflicto. Que la ejecutividad del acuerdo impugnado en el presente recurso, efectuada una previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, no hace perder su finalidad legítima al recurso (“*periculum in mora*”, artículo 130.1, inciso segundo, de la LJCA), así como que la adopción de la medida cautelar causaría perturbación grave a los “intereses generales” y de “terceros” (artículo 130.2 LJCA), lo que justifica muy fundadamente el levantamiento por el Juzgado de la medida cautelar acordada.

Con el fin de acreditar la inexistencia de la concurrencia del *periculum in mora* que se invoca por la entidad recurrente - AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID, se reproduce en el escrito de alegaciones las consideraciones técnicas con que se da respuesta a los distintos argumentos de dicha entidad, consignados en el Informe técnico emitido ad hoc por la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad de fecha 10 de julio de 2019.

Por lo que respecta a la “*apariencia de buen derecho*” se sostiene que no concurre ninguno de los supuestos aludidos, al no haber sido declarada la nulidad de un acto o disposición anterior en los términos exigidos por la doctrina jurisprudencial citada ni poder apreciarse con evidencia, de forma clara, nítida, terminante y ostensible, la concurrencia de vicios determinantes de la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno objeto de impugnación.



Señala asimismo la defensa del Ayuntamiento de Madrid que la parte recurrente parte de un presupuesto falso que lleva a la incorrección de las observaciones que realiza en apoyo de la solicitud de la medida, como se pone de manifiesto en el Informe técnico emitido ad hoc por la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad de fecha 10 de julio de 2019, que se acompaña, así como en el informe emitido por los servicios técnicos de la Secretaría General del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad en el informe de fecha 11 de julio de 2019.

Por el Ayuntamiento de Madrid se concluye, en el escrito de oposición a la medida cautelarísima adoptada, en los siguientes términos:

*“1º) La voluntad de la Administración se expresa a través de sus actos administrativos: el Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado no establece una moratoria. Simplemente describe la existencia de problemas en el funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones y en la aplicación parcial e incompleta a dos categorías de coches, los B y los C que suponen más de 70% de 79,8% de los accesos a Madrid Central.*

*El Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado se limita a aplicar el artículo 247 de la OMS porque los errores de funcionamiento y la aplicación limitada y parcial limitada al 20% de los vehículos que acceden a MC no puede en rigor, considerarse jurídicamente, como una “implantación definitiva del sistema”.*

*2º) El Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado no afecta a la validez ni a la eficacia de la norma reglamentaria, no afecta a la vigencia ni a la eficacia del artículo 23 de la OMS. La eficacia de la norma reglamentaria no se basa exclusivamente en el funcionamiento eficaz de los medios automatizados de control sino en la obligatoriedad, en la “vis” obligatoria de la regulación en tanto que norma jurídica.*

*Resulta insostenible mantener, como erróneamente sostiene la parte actora, que la revisión y auditoría de un sistema automatizado y la aplicación del sistema de*



*aviso afecten a la validez, a la vigencia o a la aplicación de la norma, entre otros motivos porque:*

- a) El propio artículo 23.3.7 de la OMS establece que el control de los accesos se realizará “por agentes de la autoridad, o mediante captación de imágenes por cámaras instaladas en el perímetro del área, en los viales de entrada a la misma”. Es decir, la norma reglamentaria admite dos formas de control y otorga a la Administración la facultad de emplear una de ellas, la otra o alternativamente ambas formas de control.*
- c) En la medida en que el Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado se limita a los medios de control automatizado y permanece vigente la posibilidad de control mediante agentes de la autoridad no puede sostenerse jurídicamente que la administración haya dejado de ejercer su potestad sancionadora.*
- d) Resulta evidente que desde el punto de vista jurídico la obligación de cumplimiento de la norma se basa en su vigencia en el Ordenamiento Jurídico y no en el número de cámaras que controlan su cumplimiento. Madrid podría estar plagado de cámaras que carecerían de eficacia alguna si no se emplearan, con todas las garantías legalmente exigidas, para aplicar una norma jurídica de movilidad. Es por tanto la vigencia de la norma la que establece derechos, obligaciones y prohibiciones y el sistema automatizado es simplemente uno de los instrumentos para instrumentalizar los mecanismos de control de su cumplimiento.*
- e) Hacer depender la eficacia y la obligatoriedad de las normas jurídicas sobre la base de unos determinados y específicos medios de control supone debilitar y minar las bases de la legitimación y la seguridad jurídica del Ordenamiento Jurídico. De la misma manera que el Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial no es menos eficaz por el hecho de que no haya un foto-rojo sobre cada semáforo ni un radar de velocidad cada 100 metros, la regulación de Madrid Central no es menos eficaz si se somete a un*



*período de aviso mientras se audita y corrigen los defectos advertidos en su funcionamiento y se completa el período de aviso respecto del 78% de los coches que acceden a la citada ZBE.*

- f) *Como se ha señalado la eficacia disuasoria del sistema de automatizado de control de accesos y detección de infracciones no deriva de la existencia de cámaras sino de la obligación jurídica. Por ello mismo, el hecho de que el sistema se someta a revisión y se aplique el período de aviso exigido por la propia OMS no afecta sustancialmente a la eficacia disuasoria de la aplicación de la norma.*
- g) *Por último, debe señalarse que el sistema automatizado de control de los accesos no impide el acceso de los vehículos a Madrid Central, dado que se limita a captar las matrículas de los vehículos para su cotejo o cruce posterior con las bases de datos de vehículos autorizados y de la DGT. Por tanto, de la misma manera que la existencia de las cámaras actuando en modo sancionador no impide los accesos a la ZBE Madrid Central, su operación en modo de aviso tampoco puede impedir el acceso de los vehículos.*
- h) *Por todo ello, en aplicación de mismo principio de prudencia que alega la parte actora, el Ayuntamiento de Madrid en el ejercicio prudente, motivado y responsable de sus funciones y responsabilidades ha adoptado, conforme a Derecho, el Acuerdo de la Junta de Gobierno destinado a auditar y corregir los defectos del sistema y completar el período de aviso para las categorías que no pudieron ser objeto del período de aviso por insuficiente desarrollo de las comunicaciones con los aparcamientos, único supuesto para el que la normativa admite el acceso de los vehículos B y C a Madrid Central”*

**TERCERO.-** En este orden de cosas, y como expresamente recoge el Auto del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2.001, el criterio decisivo para la adopción de las medidas cautelares está representado por lo que tradicionalmente se viene denominando el requisito del “*periculum in mora*”. La concurrencia de ese



requisito será de apreciar cuando, en la ponderación de los intereses que resulten enfrentados, inicialmente presente una importancia superior el interés propio que haya sido invocado por el accionante que reclame la medida cautelar. Debiendo añadirse que a esa exigibilidad del *“periculum in mora”*, en los términos que han quedado expuestos, viene a conducir la prescripción que se contiene en el artículo 130.1 de la nueva Ley Jurisdiccional de 1998 con el siguiente tenor: *“previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso”*.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que, en la fase de suspensión cautelar, el órgano jurisdiccional sólo puede realizar un análisis meramente indiciario de los intereses enfrentados para decidir esa primacía determinante de cuál ha de ser la solución procedente sobre la medida cautelar, sin que pueda adentrarse demasiado en la cuestión de fondo, en evitación de un perjuicio sobre la misma que resultaría difícilmente compatible con las garantías de contradicción y prueba que también son inherentes al derecho del artículo 24 de la Constitución, al carecerse todavía de los suficientes elementos de conocimiento para que tal enjuiciamiento pueda ser debidamente. Esto último, aplicado a los supuestos de alegaciones de nulidad de pleno derecho, significa que dicho vicio tiene que ser claro y manifiesto, y apreciable sin necesidad de profundizar en el fondo del asunto, para que se le pueda dar virtualidad en la fase de justicia cautelar.

En este orden de cosas y en relación con la suspensión solicitada ha de tomarse en consideración que la nueva regulación de las medidas cautelares en los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal como expresamente se indica en su Exposición de Motivos (VI, 5), se apoya en que la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela efectiva, como ya había declarado la jurisprudencia del alto Tribunal, y de que, por ello, la adopción de medidas provisionales que permiten asegurar el resultado del proceso no debe contemplarse como una excepción, sino como facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que resulte necesario,



consistiendo el criterio para su adopción, cualquiera que sea su naturaleza, en que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueden hacer perder la finalidad del recurso, pero siempre sobre la base de una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto, de ahí que en el artículo 129.1 de aquélla se faculte a los interesados para solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia, y que en el artículo 130 se establezca que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso, así como que la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada, sin que, en ningún caso, puedan examinarse aquí y ahora cuestiones que afectan al fondo del recurso, por lo que se destacan la finalidad de la medida cautelar, únicamente el aseguramiento de la efectividad de la sentencia o del resultado del proceso cuando sea necesario, y la trascendencia de la ponderación de todos los intereses en conflicto, generales o de terceros, cuya frecuente tensión, por hallarse habitualmente enfrentados, entre otros, los de efectividad de la decisión judicial y los de eficacia administrativa (artículos 24.1 y 103.1 de la Constitución), ha de solucionarse a base de ponderar, casuísticamente, su preeminencia o prevalencia, en vista de la dificultad de fijar reglas generales, habida cuenta también del criterio que resultaba de la Exposición de Motivos de la anterior Ley Reguladora de esta Jurisdicción, a cuyo tenor, al juzgar sobre la procedencia de la suspensión a que se refería, habría de considerarse la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego, lo que imponía examinar el «grado» de dicho interés público, para adoptar la pertinente resolución sobre la suspensión de la ejecución, aunque sin poder prejuzgar la cuestión de fondo, al no ser el incidente de suspensión cauce procesal idóneo para decidir sobre la que es objeto del litigio (Autos del Tribunal Supremo de 19 de mayo y de 12 de noviembre de 1.998, de 28 de enero y de 9 de julio de 1.999, de 15 de marzo de 2.000, de 3 de abril y de 19 de junio de 2.001 y de 29 de enero de 2.002, así como las Sentencias de 1 de junio de 2.001 y de 5 de marzo de 2.002).



La decisión sobre la procedencia de la medida cautelar comporta un alto grado de ponderación conjunta de criterios por parte del Tribunal, que, puede resumirse en los siguientes puntos: a) Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar. El interesado en obtener la suspensión tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión, sin que baste una mera invocación genérica. Ha insistido el TS en que no es suficiente una mera invocación (ATS 28 de marzo de 2019). b) Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso. En este sentido, la STC 148/1993 sostiene que son ajenas al incidente cautelar cuestiones que deben ser resueltas en el proceso principal. c) El periculum in mora, constituye el primer criterio a considerar para la adopción de la medida cautelar. Si bien, ha de tenerse en cuenta que el aseguramiento del proceso, no se agota, en la fórmula clásica de la irreparabilidad del perjuicio, sino que su justificación puede presentarse, con abstracción de eventuales perjuicios, siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso. Si bien se debe tener en cuenta que la finalidad asegurable a través de las medidas cautelares es la finalidad legítima que se deriva de la pretensión formulada ante los Tribunales. d) El criterio de ponderación de los intereses concurrentes es complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso y ha sido destacado frecuentemente por la jurisprudencia: "al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego". Por consiguiente, en la pieza de medidas cautelares deben ponderarse las circunstancias que concurren en cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares en forma circunstanciada. Como reitera hasta la saciedad la jurisprudencia "cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando





aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto". e) La apariencia de buen derecho (fumus boni iuris) supuso una gran innovación respecto a los criterios tradicionales utilizados para la adopción de las medidas cautelares, si bien debe tenerse en cuenta que la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de esta doctrina". Sobre esta cuestión, el auto de 28 de marzo de 2019, con apoyo en la STS de 14 de diciembre de 2016 (re. 3714/2015) recuerda que la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida, cuan necesitada de prudente aplicación, debe ser tenida en cuenta en los siguientes casos:

- cuando se solicite la nulidad de un acto dictado en cumplimiento o ejecución de una norma o disposición general, declarada previamente nula de pleno derecho

- cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente

Por el contrario, el TS sostiene que no puede tomarse en consideración la "aparición de buen derecho" cuando se solicite la nulidad de un acto, en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión. Si en estos casos se valorase el fumus boni iuris, el TS afirma que se prejuzgaría la cuestión de fondo, "de manera que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial, se vulneraría otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito".

La tutela cautelar «inaudita altera» parte a que se refiere el artículo 135 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998 sólo es posible ante circunstancias que pongan de manifiesto una urgencia excepcional o extraordinaria, esto es, de mayor intensidad que la normalmente exigible para la adopción de medidas cautelares que, según los trámites ordinarios, se produce al término del incidente correspondiente, con respeto del principio general de audiencia de la otra parte. La Ley procesal consiente que se sacrifique, de manera provisional, dicho principio de contradicción sólo cuando las circunstancias de hecho no permitan, dada su naturaleza, esperar ni siquiera a la substanciación de aquel incidente procesal.



**CUARTO.-** La actuación impugnada consiste en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de Madrid de 27 de junio de 2019 por el que previa avocación de competencias, se establece un período de aviso en relación con el acceso a la zona de bajas emisiones Madrid Central.

Esta zona de bajas emisiones se crea por la Ordenanza de movilidad de 5 de octubre de 2018, en cuyo art. 23 se dispone que *“El Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (Plan A), aprobado por Acuerdo de 21 de septiembre de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, prevé la creación de un área central en la ciudad en la que se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, para lograr un efecto catalizador positivo sobre la evolución del parque circulante en el municipio y en la calidad del aire de toda la ciudad. Dicha área se configura como Zona de Bajas Emisiones, a los efectos previstos en esta Sección, con el nombre de “Madrid Central”.*

El apartado 3.1 indica que *“La circulación de vehículos y el estacionamiento de los mismos en superficie estará regulada en las calles situadas en el interior del perímetro del área de acuerdo con la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante que establece el Reglamento General de Vehículos, y de la función y necesidad de acceso de dichos vehículos a la ZBE”.* El precepto establece que vehículos pueden entrar en la zona de bajas emisiones (ZBE) y añade: *“3.7. El control de accesos de vehículos a Madrid Central se realizará por agentes de la autoridad, o mediante la captación de imágenes por cámaras instaladas en el perímetro del área, en los viales de entrada a la misma, con sujeción a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, sobre Tratamiento de Datos Personales.*

*3.8. El acceso no permitido a la ZBE Madrid Central se sancionará de acuerdo con lo dispuesto en esta Ordenanza”.*

Con carácter general, en sede de procedimiento sancionador, el art. 247 dispone: *“Antes de la implantación definitiva o la modificación substancial de dispositivos automatizados que permitan la identificación de las matrículas de los vehículos o de detección de infracciones de tráfico, se realizará un período de aviso a sus titulares de los mismos durante un período mínimo de dos meses.*



*Durante dicho período de aviso, el órgano competente enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados, una comunicación de carácter meramente informativo, incluyendo:*

*a) Las razones que han motivado la instalación del dispositivo o del procedimiento sistemático de control de que se trate, en esa ubicación concreta o, en caso de las Zonas de Bajas Emisiones, se indicarán las razones que han motivado la implantación de la misma en ese ámbito geográfico, debiéndose en este caso informar en la web municipal la ubicación de los puntos de control instalados.*

*b) La fecha prevista para la efectiva operatividad del sistema o Zona de Bajas Emisiones.*

*c) El tipo de sanción, cuantía de la multa y, en su caso, de los puntos que le serían detráidos por la infracción cometida, a partir de la puesta en funcionamiento efectiva del sistema o Zonas de Bajas Emisiones.*

*d) La importancia de respetar la normativa de tráfico para la seguridad vial y la convivencia de quienes transitan por las vías públicas o, en caso de las Zonas de Bajas Emisiones, los objetivos del establecimiento de este ámbito”.*

Mediante Instrucción de 4 de diciembre de 2018 del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación se estableció un período de preaviso hasta el 28 de febrero de 2019, indicando que a partir del uno de marzo se procedería a incoar procedimiento sancionador respecto a los accesos no autorizados - Publicada en el BOAM el 7 de diciembre de 2018-

Por Resolución de 1 de marzo de 2018 del Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, se amplió hasta el 15 de marzo de 2019 el período de preaviso- BOAM el 4 de marzo de 2018-.

La medida cautelarísima solicitada por la entidad recurrente se circunscribe exclusivamente al periodo de preaviso que se contempla en el Acuerdo de 27 de junio de 2019, que establece un período de preaviso hasta como mínimo el 30 de septiembre de 2019 y que podrá ser ampliado en función de los resultados de la



evaluación del funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central.

Se justifica la ampliación del periodo de preaviso en base a que desde que el sistema entró en funcionamiento, se han detectado algunas incidencias que podrían haber afectado temporalmente a determinados elementos y procesos del sistema de control automatizado, obrando en el expediente informe de la Dirección General de Sostenibilidad y control ambiental. Indica que la Administración ha salvaguardado en todo momento los derechos de los ciudadanos a través de la adopción de las oportunas medidas correctoras de las incidencias, el análisis de la actividad sancionadora y la consiguiente anulación de oficio de cuantas sanciones se vieron afectadas, procediéndose al archivo de los expedientes no notificados y a la devolución de las sanciones ya tramitadas.

No obstante lo anterior, indica a continuación que *“Sin perjuicio de lo anterior, al objeto de garantizar la fiabilidad técnica y la seguridad jurídica de la actividad administrativa sancionadora se considera necesario realizar una auditoría de sistema, que permita evaluar los elementos que requieran acciones de mejora para garantizar su plena fiabilidad. En consecuencia, mientras se desarrolla dicha auditoría y se analizan sus resultados correspondientes procede establecer, por razones de seguridad jurídica, un nuevo periodo de aviso durante el cual no se lleven a cabo actuaciones sancionadoras, en aplicación de la indicada finalidad de la norma”*.

Se quiere garantizar que *“no se generen perjuicios al ciudadano, derivados de los posibles errores o deficiencias tecnológicas padecidos durante las primeras fases de implantación de dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control y detección masiva de infracciones (...) eliminando el riesgo de intervenciones anulables y por tanto ineficaces e ineficientes, por cuanto evita que pudieran llegar a producirse eventuales perjuicios al erario público derivados de la devolución de las multas vinculadas a infracciones defectuosamente impuestas”*.

Y con estas premisas el acuerdo concluye: *“En definitiva, atendiendo a una interpretación teleológica del citado artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible y en virtud de las exigencias constitucionales vinculadas a los principios de eficacia, eficiencia y tutela efectiva de los ciudadanos, un elemental principio de*



*cautela y buena administración exige someter a una rigurosa auditoría el sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central, sus dispositivos tecnológicos y procesos, de modo que se garantice su absoluta fiabilidad y, mientras tanto, establecer el correspondiente período de aviso que prevé el citado artículo 247 de la mencionada Ordenanza”.*

**QUINTO.-** El acuerdo recurrido justifica la adopción de un nuevo período de preaviso por las incidencias que podrían haber afectado temporalmente a determinados elementos del sistema de control automatizado, que han motivado la anulación de oficio de aquellas sanciones que han quedado afectadas, y dado que es necesario llevar a cabo una auditoría del sistema, mientras ésta se lleva a cabo se establece un período de preaviso. La resolución invoca exigencias constitucionales vinculadas a los principios de eficacia, eficiencia y tutela efectiva de los ciudadanos, un elemental principio de cautela y buena administración.

Ya en el escrito de alegaciones la defensa del Ayuntamiento señala que en la medida en que el Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado se limita a los medios de control automatizado, permanece vigente la posibilidad de control mediante Agentes de la Autoridad, sin que el acuerdo impugnado establezca moratoria alguna al Madrid Central, por lo que no puede sostenerse jurídicamente que la administración haya dejado de ejercer su potestad sancionadora. Añade asimismo que la obligación del cumplimiento de la norma se basa en la vigencia del Ordenamiento Jurídico y no del número de cámaras que controlan su cumplimiento.

Considera el Ayuntamiento de Madrid, a través del informe de la Secretaria General Técnica que hace suyo, que la regulación de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) Madrid Central, contenida en el artículo 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, conserva toda su vigencia y eficacia, y que permanecen vigentes las restricciones de tráfico reguladas para la ZBE Madrid Central, resultando insostenible que la auditoria y periodo de aviso del sistema automatizado suponga la desactivación completa de Madrid Central. Sin embargo y como se reconoce en el escrito de alegaciones la defensa municipal: *“Dada la importancia del correcto funcionamiento de los dispositivos de control*



*automatizado, el Ayuntamiento de Madrid adoptó, antes de la aplicación de las sanciones previstas por el acceso no permitido a la ZBE Madrid Central, un “periodo de aviso” de carácter informativo, sobre la base del artículo 247 de la OMS, vinculado al correcto funcionamiento de los dispositivos automatizados que permiten la identificación de las matrículas de los vehículos y la detección de las infracciones de tráfico. Conforme al citado precepto, durante el período de aviso la Administración no sanciona a los presuntos infractores, sino que les envía una comunicación de carácter meramente informativo.*

*La finalidad de este período de aviso es doble: por un lado, asegurar la fiabilidad técnica del funcionamiento de los distintos elementos del sistema de control automático (cámaras con lectores OCR, comunicaciones telemáticas, sistemas informáticos, accesos a las bases de datos, entre otros) y, con ello, garantizar la seguridad jurídica de la actividad administrativa sancionadora; y por otro, informar a los ciudadanos de la existencia de la nueva regulación y de la ubicación de los dispositivos para que modifiquen paulatinamente sus hábitos circulatorios, ajustándolos a las disposiciones aplicables al ámbito”.*

Es decir que durante el periodo de preaviso el AYUNTAMIENTO DE MADRID, manteniendo integrante la vigencia de la regulación de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) Madrid Central, contenida en el artículo 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 y por tanto las infracciones relativas al acceso de vehículo no autorizados, sin embargo no sanciona a los presuntos infractores.

La motivación de la adopción de un nuevo período de preaviso por las incidencias que podrían haber afectado temporalmente a determinados elementos del sistema de control automatizado, invocándose exigencias constitucionales vinculadas a los principios de eficacia, eficiencia y tutela efectiva de los ciudadanos, un elemental principio de cautela y buena administración, no justifica la revocación de la medida cautelarísima adoptada mediante Auto de 5 de julio de 2019, y todo ello en base al propio informe que aporta la defensa de la Administración, que informa sobre la respuesta del Ayuntamiento de Madrid a las incidencias



producidas. Y así en el informe aportado suscrito por la Dirección General de Sostenibilidad y Gestión Medio Ambiental, de fecha 24 de junio de 2019, relativo a “*INCIDENCIAS DETECTADAS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE MADRID CENTRAL PARA LA IDENTIFICACION DE LAS MATRICULAS Y LA DETECCION DE INFRACCIONES DE TRAFICO*”, expresamente señala:

*“Las actuaciones que se adoptaron por el Ayuntamiento en relación con estas incidencias fueron fundamentalmente dos:*

- *Anular las denuncias que contienen alguno/s de los errores enunciados, bien archivando las actuaciones, en caso de que el interesado no hubiera pagado la multa, o bien revocando la sanción, en caso de haber realizado el pago de la misma. En este último caso ya se han iniciado las gestiones de sobreseimiento, archivo y devolución de ingresos.*
- *Realizar un examen detallado de las remesas de denuncias por accesos indebidos a partir del día 17 de abril, con el que se ha verificado, sobre muestras aleatorias, que ya no se dan las incidencias detectadas (...).”*

Nada impide por tanto el mantenimiento del Auto de suspensión de la moratoria por el periodo de preaviso que efectúa el Ayuntamiento de Madrid por cuanto el AYUNTAMIENTO DE MADRID da cumplida respuesta a las incidencias que pudieran producirse como consecuencia de posibles errores o deficiencias del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central.

**SEXTO.-** La razón de decidir que se contiene en el Auto de fecha 5 de julio de 2019 - que nuevamente se reitera -, en respuesta a la solicitud efectuada por la entidad recurrente -AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID - resulta del siguiente tenor:



*“(...) Dispone el art 130 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998 que previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso, así como que esta podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.*

*Desde el punto de vista del fumus bonis iuris cabe señalar que corresponde a las Corporaciones Locales el control de las actividades susceptibles de afectar al valor del medio ambiente, y adoptar de forma eficaz las medidas necesarias y suficientes para impedir las persistencia de aquella contaminación y facilite el disfrute por las personas del derecho a un medio ambiente adecuado para desarrollo de estas, posibilitando la protección de otros valores, igualmente, protegidos e interrelacionados con aquél, como son el derecho a la salud.*

*De lo expuesto se puede colegir el interés público que la protección de los valores referidos implica y la necesidad que en coherencia con la actuación de las Administraciones Públicas para hacerlos operativos, los Tribunales deban respaldar con eficacia aquella actuación que viene avalada con la presunción del principio de legalidad. De forma que en la defensa del medio ambiente está implicada una auténtica función pública ("los poderes públicos velarán ...." dice el art. 45.2 de la Supra-Norma), que se base en el modelo del Estado social, y que ha llevado al Tribunal Constitucional a mantener que la protección del Medio Ambiente se constituya como límite legítimo a la actividad económica, tratando de armonizar los intereses en conflicto, utilizando como parámetro de esta armonización el "interés general" (Sentencias del Tribunal Constitucional nº 64/1982, de 4 de noviembre; nº 170/1989 de 29 de octubre y nº 119/01 de 24 de Mayo)...".*

*Conforme a lo dispuesto en el art. 130 de la LJCA, y previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto cabe apreciar que la no adopción de la medida de suspensión cautelar de la actuación impugnada, en los términos solicitados por la entidad recurrente, haría perder la finalidad legítima al recurso por cuanto de estimarse el recurso interpuesto contra la actuación impugnada consistente en el Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta de*





*Gobierno de la Ciudad de Madrid , en lo relativo a establecer un periodo de aviso que se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como máximo el 30 de septiembre de 2019, sin perjuicio de su posible ampliación hasta que finalice la auditoria y se adopten las oportunas soluciones de mejora-, se habría producido una evidente emisión de gases contaminantes en la Zona de “Madrid Central” por la entrada de vehículos contaminantes no autorizados, que al no ser sancionados durante el periodo de aviso, entraran sin limitación ni control alguno, en una zona sujeta a restricciones permanentes como las zonas de Bajas Emisiones y las Áreas de Acceso Restringido, incluyendo las Zonas de Bajas emisiones (ZBE) denominada “Madrid Central”, y que en ningún caso ha sido dejada sin efecto por la actuación recurrida, habiéndose implantado definitivamente desde el 16 de marzo de 2019, sin que se aprecie que se haya producido modificación sustancial alguna”.*

El art. 43 de la CE reconoce el derecho a la protección de la salud, indicando en su párrafo primero que *“compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”*. Por su parte, el art. 45.1 CE establece que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*. Ambos preceptos se ubican en el capítulo tercero del título primero, sobre el que el art. 53.3 del Texto Constitucional dice que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*.

En aplicación de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa misma se aprobó un plan de calidad del aire y cambio climático, plan A, una de cuyas medidas destacadas era Madrid Central.

La Directiva 2008/50/CE establece que *“con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente en general, es particularmente importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de*



*reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario. En este sentido es preciso evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar los objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud”.*

Su artículo 13 dispone que “1. Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM10 plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecido en el anexo XI. Los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo. El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III. Los márgenes de tolerancia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3 y en el artículo 23, apartado 1.

2. Los umbrales de alerta para las concentraciones de dióxido de azufre y de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente serán los que se establecen en la sección A del anexo XII”.

Su artículo 23 indica que “1. Cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV”. A ello se añade la elaboración de planes de acción a corto plazo 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 (at. 24).

Existe el mandado normativo a los Estados de la Unión de adoptar las medidas necesarias para combatir los efectos de La afección de los gases contaminantes al medio ambiente y a la salud de las personas.

De cara a medida cautelarisima acordada cabe señalar que nos encontramos ante un procedimiento ordinario cuya tramitación puede alargarse



varios meses, habida cuenta los trámites legalmente previstos y la necesidad de respetar los plazos procesales. Durante esos meses, de no suspenderse el acto impugnado, se estarían emitiendo gases contaminantes en la zona afectada al establecer una moratoria en relación a las sanciones que pudieran producirse por la comisión de presuntas infracciones por la entrada de vehículos no autorizados en la zona de Madrid Central, que afectaría al medio ambiente y a la salud de las personas, sin que estos daños pueden ser objeto de reparación por cuanto una eventual indemnización no resuelve el problema de salud creado o agravado al ciudadano, y en cuanto a la lesión al medio ambiente, no se aprecia cómo podría ser eliminada si no es con el transcurso de un prolongado espacio temporal. Una posible sentencia estimatoria tendría efectos hacia el futuro, mas ya se habrían creado los daños en el pasado.

Y por otra parte, como ya se ha señalado, nada impide el mantenimiento del Auto de 5 de julio de 2019, de suspensión de la moratoria por el periodo de preaviso que efectúa el Ayuntamiento de Madrid, por cuanto el Ayuntamiento de Madrid ha dado cumplida respuesta a las incidencias producidas conforme acredita la Administración con el informe aportado y de la misma manera habrá de hacerlo respecto a las incidencias o errores que pudieran producirse.

La existencia de deficiencias en el sistema de multas debe ceder ante la protección a la salud y al medio ambiente. Lo primero que debe destacarse es que ante una medida dirigida a la protección del medio ambiente como es Madrid Central, el Acuerdo municipal no ofrece ninguna alternativa para suplir la supresión de la zona de bajas emisiones, ni justifica tampoco que la misma haya sido ineficaz o haya producido un daño mayor del que trataba de evitar, ello en el plano medioambiental. La protección a la salud y al medio ambiente son principios que deben regir la actuación de los poderes públicos, y en este caso es exigible en mayor medida dado que se está suprimiendo una actuación tendente a proteger ambos bienes constitucionales, sin ofrecer alternativas ni medidas opcionales.

El Ayuntamiento justifica la supresión de Madrid Central en los problemas derivados del sistema de multas. Aun admitiendo las deficiencias, reconocidas por



la propia Administración, la ponderación debe hacerse en favor de los derechos al medio ambiente y a la salud, y ello por cuanto no es necesario establecer una moratoria para Madrid Central por el hecho de que se hayan producido deficiencias en el sistema de multas. La misma resolución administrativa lo confirma cuando indica que la administración ha salvaguardado en todo momento los derechos de los ciudadanos a través de medidas correctoras, análisis de la actividad sancionadora y anulación de oficio de cuantas sanciones se vieron afectadas, archivándose expedientes no notificados y devolviendo las sanciones ya tramitadas.

La Administración cuenta con medios suficientes para depurar las anomalías que puedan producirse en un procedimiento sancionador, mediante el archivo de los expedientes, la revisión de oficio o eventualmente la estimación de los recursos que pudieran interponerse, y para ello no es imprescindible eliminar la vigencia de la zona de bajas emisiones, sin perjuicio que tales deficiencias deben ser corregidas lo antes posible para que el sistema funcione con todas las consecuencias, incluida la sanción al infractor.

**SEPTIMO.-** No procede imponer las costas causadas a la entidad recurrente conforme a lo dispuesto en el art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conforme a la redacción dada por la Ley de Agilización Procesal aprobada en fecha 22 de septiembre de 2011.

En atención a lo expuesto

**CONFIRMAR** el Auto de fecha 5 de julio de 2019 que acuerda la suspensión de la eficacia del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 27 de junio de 2019, en lo que hace referencia al punto Tercero de su parte dispositiva consistente en establecer un periodo de preaviso en relación con el acceso a la Zona de bajas Emisiones Madrid Central mientras el sistema automatizado de control de accesos y de detención de infracciones de la ZBE Madrid Central se somete a auditoría.

Sin expresa condena en costas



Notifíquese esta resolución a las partes litigantes, advirtiéndoles que contra la misma podrán interponer recurso de apelación en el término de 15 días ante este Juzgado, para su posterior remisión a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia der Madrid.

Así por este su auto, lo acuerda, manda y firma el Ilmo Sr. D. JESÚS TORRES MARTÍNEZ Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 24 de Madrid.

EL MAGISTRADO

**DILIGENCIA.-** La extiendo yo la Letrada de la Admón. de Justicia para hacer constar de conformidad con el artículo 204.3 LEC que en esta fecha se une a las actuaciones el Auto que antecede que ha sido firmado por el Magistrado- Juez de este juzgado. Doy fe."

**DILIGENCIA.-** La extiendo yo la Letrada de la Admón. de Justicia para hacer constar que dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado número 2898-0000-93-0298-19 BANCO DE SANTANDER GRAN VIA, 29, especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 22 Contencioso-Apelación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio).

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

