

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 24 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 6 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2019/0016503

Procedimiento Ordinario 298/2019

Demandante/s: AEDENAT ECOLOGISTAS EN ACCION

PROCURADOR D./Dña. MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

SENTENCIA

En Madrid, a diecisiete de junio de dos mil veinte

El Ilmo. Sr. D. JESUS TORRES MARTINEZ, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 24 de MADRID ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 298/19 y seguido por el procedimiento ordinario en el que se la siguiente actuación administrativa: ACUERDO ADOPTADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID DE 27 DE JUNIO DE 2019, POR EL QUE SE AVOCA EN EL ÁMBITO DE LA ZBE MADRID CENTRAL LA COMPETENCIA PARA "INCOAR, TRAMITAR Y RESOLVER LOS EXPEDIENTES POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE TRÁFICO Y CIRCULACIÓN, CON LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES, SE SOMETE A AUDITORÍA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA AUTOMATIZADO DE CONTROL DE ACCESOS Y DE DETECCIÓN DE INFRACCIONES DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES MADRID CENTRAL, SUS DISPOSITIVOS TECNOLÓGICOS Y PROCESOS, Y SE ESTABLECE UN PERIODO DE PREAVISO MIENTRAS EL SISTEMA AUTOMATIZADO DE CONTROL DE ACCESOS Y DE DETECCIÓN DE INFRACCIONES DE LA ZBE MADRID CENTRAL SE SOMETE A AUDITORIA.

Son partes en dicho recurso: como recurrente AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID, representado por la Procuradora DOÑA MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO y dirigido por el Letrado DON JAIME DORESTE HERNANDEZ y como demandado AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y dirigido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos DON ALEJANDRO ORIOL RODRIGUEZ RODRIGUEZ

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación del recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación administrativa arriba referenciadas.

SEGUNDO.- Dado traslado del recurso a la entidad demandada se sustanció por los trámites del Procedimiento Ordinario, habiéndose solicitado por la representación de la Administración demandada sentencia desestimatoria.



TERCERO.- En este procedimiento se han observado las prescripciones legales en vigor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna el Acuerdo de la JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID, de 27 de junio de 2019, en la parte dispositiva del mismo que literalmente señala:

“Primero.- Avocar en el ámbito de la ZBE Madrid Central y únicamente para la adopción del presente acto, la competencia para "incoar, tramitar y resolver los expedientes por infracción de las normas de tráfico y circulación, con la imposición de las sanciones a que, en su caso, hubiera lugar", delegada en la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación mediante el apartado 11º.3.1 del Acuerdo de 29 de octubre de 2015, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, exclusivamente para establecer el periodo de aviso previsto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 respecto de la infracción por acceso no autorizado a la ZBE Madrid Central.

Segundo.- Someter a auditoría el funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central, sus dispositivos tecnológicos y procesos.

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.”

SEGUNDO.- La parte recurrente ejercita pretensión de nulidad consistente, según se contempla en el Suplico de la demanda, en:

“1º.- DECLARE LA NULIDAD, o subsidiariamente la anulabilidad, y deje sin efecto el Acuerdo objeto de recurso, así como la de cuantos actos y disposiciones se dictaran en su ejecución o desarrollo,

2º.- CONDENE a la demandada a estar y pasar por tal declaración de nulidad y a adoptar todas las medidas necesarias hasta asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que se dicte.



3º.- CONDENE en costas a la demandada, al menos si se opusieren a los pedimentos de esta demanda”

Como motivos de impugnación por la entidad recurrente se sostienen, en síntesis, los siguientes:

- 1.- Indebida, arbitraria e insuficiente motivación del acuerdo impugnado.
- 2.- Falta de cobertura del acuerdo en la norma jurídica.
- 3.- Infracción del principio de no regresión ambiental.
- 4.- Vulneración de los derechos fundamentales de las personas afectadas por la reversión “de facto” de MADRID CENTRAL.
- 5.- Vulneración del principio de legalidad por la no concurrencia de las causas que justifican válidamente los presupuestos para la avocación de competencias

TERCERO.- Por su parte la defensa de la Administración demandada interesa la desestimación del recurso, con condena en costas, al entender que la resolución impugnada es conforme a Derecho.

Con carácter previo la defensa de la Administración plantea la pérdida sobrevenida del objeto.

Sostiene la defensa de la Administración que gran parte de las argumentaciones jurídicas recogidas en el escrito de demanda parten de un concepto equivocado, cual es la supresión o reversión por parte de la resolución impugnada de la zona de bajas emisiones Madrid Central, por cuanto conforme al tenor literal de la resolución impugnada lo que se está realizando es establecer un periodo transitorio de aviso en aras, precisamente, a mejorar el funcionamiento de la ZBE MADRID CENTRAL y con ello la calidad del aire, no siendo dicho periodo indefinido, circunscribiéndose a un breve plazo de tiempo de tres meses, del 1 de julio de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2029, dos de los cuales son además julio y agosto, meses estos en los que el tráfico en Madrid desciende notablemente.

Se articula la contestación a la defensa, en síntesis, en base a los siguientes motivos:

- 1.- Pérdida sobrevenida del objeto.
- 2.- Inexistente vulneración de derecho fundamental alguno.
- 3.- Falta de virtualidad jurídica de las alegaciones que pretenden la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado.
- 4.- Inexistente vulneración de derecho fundamental alguno.
- 5.- Pleno soporte legal del acuerdo impugnado en relación con el art. 47 de la OMS

CUARTO.- La defensa de la Administración plantea la pérdida sobrevenida del objeto por considerar que la resolución impugnada tiene establecido un periodo taxativo de vigencia que abarca desde el 1 de julio de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2019. Que si bien ese periodo puede ser prorrogado, dicha prórroga debería haberse efectuado durante la vigencia del periodo originario. Que dado que no ha existido prórroga alguna del periodo de aviso, y que dicho periodo ya expiró el 30 de septiembre de 2019, se considera que se ha



producido una pérdida sobrevenida del objeto del litigio que convierte en inútil y superflua su continuación, pues incluso aunque la demanda formulada de contrario fuese desestimada, la resolución impugnada no podría aplicarse ya en ningún caso al haber expirado el periodo de vigencia. Se señala asimismo que el Ayuntamiento no hizo uso de la su facultad de ampliación del plazo inicial durante la vigencia de este, no estando en condiciones de ampliarlo ya en ningún caso, siendo la única opción posible dictar una nueva resolución que contuviera su propio plazo, pero en modo alguno rehabilitar el plazo ya extinguido.

Ha de comenzarse rechazando la solicitud de pérdida sobrevenida de objeto del proceso planteado en su escrito de oposición a la demanda por el Ayuntamiento de Madrid. El art. 22.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, precepto legal de aplicación supletoria en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, regula la pérdida sobrevenida de objeto como una forma de finalización del proceso, junto con la satisfacción extraprocésal, originada por circunstancias sobrevenidas, ajenas a la voluntad de las partes, que determinan que ya no subsista interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida.

Como señala, entre otras, la STS 3ª, Sección 5ª, de 15 de junio de 2017 -recurso número 821/2015 -, la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el art. 22 de la LEC, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso, si bien es necesario, para que la decisión de terminar el proceso por carencia sobrevenida de objeto resulte respetuosa con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que la pérdida del interés legítimo sea completa, por las consecuencias que su declaración comporta.

La cuestión planteada en la contestación a la demanda por la defensa de la Administración ya tuvo su oportuna respuesta mediante Auto dictado por este Juzgado de fecha 28 de octubre de 2019, al que se aquietaron las partes por no haberse interpuesto recurso de apelación contra el mismo, y cuya fundamentación jurídica procede nuevamente traer a colación para desestimar nuevamente la cuestión planteada de desaparición sobrevenida del objeto.

Y en este sentido la razón de decir que se contiene en el Auto de octubre de 2019 resultaba del siguiente tenor: “(...) Dicho periodo de aviso se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como mínimos, 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 avisto 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 llevara a cabo por el Área de Gobierno de Medio ambiente y Movilidad,.

Efectivamente, una simple lectura del objeto de recurso permite determinar la inexistencia de pérdida sobrevenida del objeto cuando lo cierto es que se prevé una posible ampliación de ese plazo de preaviso establecido inicialmente hasta el 30.9.2019 “como mínimo”, pudiéndose ampliar por tanto. El Ayuntamiento, si estima que han cambiado las circunstancias que dieron origen al proceso, pueden dejar sin efecto esa decisión, revocando la misma, lo que no se ha producido, debiendo en consecuencia continuarse con el procedimiento hasta tanto esa eventual decisión no se produzca”

De lo expuesto se concluye en el sentido de que no puede considerarse que la pérdida del objeto sea completa, como exige el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, por lo que procede no acoger la cuestión planteada.



QUINTO.- Respecto a la cuestión relativa a la avocación que se efectúa en la actuación impugnada, considera la entidad recurrente - AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID -, en síntesis, que la justificación de la actuación impugnada respecto a la avocación no puede considerarse suficientemente válida. Que la falta de reparto de competencias por la Junta de Gobierno a las Áreas que integran la estructura municipal no es una circunstancia excepcional ni estructural ni impeditiva o sustancialmente paralizadora de la actividad administrativa, sino perfectamente resoluble en un plazo razonable a través de los cauces ordinarios. Que la avocación tiene carácter puntual, debiendo circunscribirse a un asunto concreto, sin que pueda referirse a bloques de asuntos de una determinada materia, ni puede acordarse por tiempo indeterminado, ni tener efectos generales. En base a los argumentos señalados se sostiene que la avocación acordada por la Junta de Gobierno de 27 de junio de 2019, que se contempla en el dispositivo primero, incurre por dicho motivo en nulidad de pleno derecho.

La actuación administrativa impugnada motiva la avocación de la competencia en los siguientes términos: “En el momento actual se encuentran pendientes de acordar las delegaciones de competencias de la Junta de Gobierno en las Áreas que conforman la nueva estructura municipal aprobada por Decreto del Alcalde de 15 de junio de 2019, por el que se establece el número, denominación y competencias de las Áreas en las que se estructura la Administración del Ayuntamiento de Madrid. Por tal motivo, se considera oportuno que sea el órgano ejecutivo de la Administración municipal el que asuma las competencias descritas anteriormente en el ámbito de la ZBE Madrid Central, regulada en el artículo 23 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, con el fin de adoptar las decisiones arriba referidas. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se constata que existen razones de índole técnica y jurídica para que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, avoque la competencia delegada en la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación mediante el apartado 11º.3.1 del Acuerdo de 29 de octubre de 2015, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, única y exclusivamente para establecer el periodo de aviso previsto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 respecto de la infracción por acceso no autorizado a la ZBE Madrid Central”.

La avocación supone una alteración de la competencia previamente establecida por cuanto que se reconoce, en aplicación del art. 10.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la posibilidad de que un órgano llame o atraiga para sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior.

La facultad de avocar puede ejercerse por el órgano superior sin necesidad de que exista una norma de rango legal o de cualquier otro tipo que así lo prevea o permita, con sujeción al régimen dispuesto en el art 10 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La avocación siempre se refiere a la competencia decisoria en una materia o asunto concreto y determinado, permitiéndose a avocación de “uno o varios asuntos”, no pudiéndose asemejarse a la figura de revocación de una delegación, en la se trasfiere genéricamente el ejercicio de una competencia y no el conocimiento de un expediente o asunto -“o varios”-.

En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad a la resolución final que se dicte.



Si bien la regulación que se contempla en el art. 10 de la Ley 40/2015 se refiere a “uno o varios asuntos”, la avocación ha de referirse a asuntos determinados, concretos, y no referirse a una competencia general, como refiere la actuación impugnada al concretar el contenido de la avocación efectuada en: “ la competencia para "incoar, tramitar y resolver los expedientes por infracción de las normas de tráfico y circulación, con la imposición de las sanciones a que, en su caso, hubiera lugar", delegada en la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación mediante el apartado 11º.3.1 del Acuerdo de 29 de octubre de 2015, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, exclusivamente para establecer el periodo de aviso previsto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018 respecto de la infracción por acceso no autorizado a la ZBE Madrid Central”

El Acuerdo impugnado se refiere a la recuperación de competencia con carácter general, sin que efectúe ninguna mención a procedimientos concretos, con la correspondiente motivación para cada uno de ellos, sobre los que debería recaer la correspondiente motivación, por lo que con la avocación efectuada no se cumplen los presupuestos exigidos legalmente en el art. 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, motivo impugnatorio que ha de tener por tanto la correspondiente acogida y que ya de por sí implicaría la anulación del acuerdo impugnado.

SEXTO.- El derecho al Medio Ambiente debe ser considerado como el derecho a que éste sea preservado, protegido del deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial.

Dispone el art. 45 de la Constitución Española que: “1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3) Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995 que “el aseguramiento de la solidaridad colectiva que haga posible el ejercicio del derecho a disfrutar del medio y el correlativo deber de conservarlo, legitiman la atribución al Estado de competencias ambientales» (FJ 8). Asimismo en el FJ 7 se identifica como derecho fundamental el derecho proclamado en el art. 45.1 CE al entender que como emanación de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales.

La doctrina encuentra conexión entre el art. 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del art. 9.2 CE, entendiendo que la promoción de la igualdad material exige como elemento fundamental un medio ambiente adecuado.

La constitucionalización del Medio Ambiente se efectúa en la Constitución Española en una doble vertiente, por una reconociendo un derecho subjetivo y, por otra, proclamando unos principios ambientales.



Por lo que respecta a la totalidad de los preceptos que contiene el Capítulo III del Título I, de la Constitución Española, en el que se ubica el art. 45 (ubicado en ese Capítulo), su eficacia normativa se contempla en el art. 53, que dispone expresamente 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”.

El art. 45 de la Constitución Española introduce la necesidad de introducir el factor ambiental o ecológico en el seno ya no solo de los procesos decisionales que tienen lugar en todas las esferas territoriales e institucionales de la Administración, tanto Estatal, Autonómica como Local, sino también que el reconocimiento, respeto y protección de la protección medio ambiental han de informar la práctica judicial.

SEPTIMO.- Considera la entidad recurrente, en síntesis, que la moratoria o renuncia por parte de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid para el ejercicio de la potestad sancionadora para garantizar la eficacia de la ZBE Madrid Central, vulnera tanto su obligación negativa como positiva de salvaguardar los derechos fundamentales afectados, al suspender el sistema de imposición de multas a los vehículos contaminantes que circulen por ZBE sin restricción, emitiendo una gran cantidad de gases contaminantes – fundamentalmente dióxido de nitrógeno NO₂- gravemente dañados para la salud, vulnerándose los derechos a la intimidad personal, familiar y domicilio, así como el derecho a la vida de la ciudadanía madrileña, reconocidos en los arts. 18 CE y 15 CE, así como los arts. 2 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Respecto a la infracción del derecho a la vida, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Séptima, en sentencia de 31 de marzo de 2014 – recurso 400/2013, señala en el fundamento jurídico UNDÉCIMO:

“Según hemos visto, las lesiones a la salud de las personas, además de vulnerar el derecho que todos tienen a su protección, pueden dar lugar a la infracción del derecho a la integridad física pero para ello es preciso que alcancen un nivel de gravedad suficiente.

No en vano, el artículo 15 de la Constitución, tras reconocerlo, añade que nadie puede ser sometido a torturas, tratos inhumanos o degradantes. Esto quiere decir que la entidad de la afectación de la salud ha de tener objetivamente esa gravedad que exige el Tribunal Constitucional para incidir negativamente en este derecho fundamental. Afectación que no necesita ser tan intensa, en cambio, cuando el que viene en causa es el derecho a la vida privada del que habla la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo a partir de su interpretación del artículo 8 de la Convención Europea para la salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o del que se ha venido a llamar entre nosotros derecho a la intimidad domiciliaria. Pero no es el aquí invocado por los actores.

Y, como se ha dicho, no consta que, en sí misma, esa afectación sea de la entidad necesaria para que vulnere el derecho fundamental a la integridad física, ni que obedezca únicamente a la contaminación acústica sin perjuicio de la relevancia, destacada por los peritos, que subjetivamente pueda tener para cada una de las personas concernidas el ruido causado por las aeronaves cuando el aeropuerto funciona en configuración Sur. Han quedado, en efecto, de manifiesto diferentes factores, de notable importancia y de reconocida capacidad de generación de estrés, que relativizan el efecto del ruido sobre la salud psíquica de los recurrentes, al dejarlo reducido a concausa. Además, esa misma circunstancia impide



atribuirle el efecto de alterar con la gravedad necesaria su salud, diagnóstico que, como hemos anticipado, ni formulan expresamente los dictámenes ni los actores sostienen desde el momento que, lo hemos subrayado, aceptan que sus síndromes psiquiátricos puedan ser considerados de carácter leve o moderado.

Así, pues, con independencia de las pretensiones que puedan articular en defensa de su derecho a la protección de la salud, las cuales no se pueden canalizar a través de este procedimiento especial, debemos concluir que no han acreditado la lesión de su derecho fundamental a la integridad física que reconoce el artículo 15 de la Constitución (...)"

Es básico partir de la distinción entre el derecho a la protección de la salud y el derecho a la integridad física, derechos de distinta naturaleza y con distinta protección. Siendo la integridad física un derecho fundamental y la salud un derecho de creación legal, y ambos solo pueden coincidir en la medida en que la agresión a la salud ponga en peligro la vida o la integridad física.

Si bien las lesiones a la salud de las personas, además de vulnerar el derecho que todos tienen a su protección, pueden dar lugar a la infracción del derecho a la integridad física, para ello es preciso que alcancen un nivel de gravedad suficiente, esto es, que se trate de una afectación de la entidad necesaria para que vulnere el derecho fundamental a la integridad física.

Una contaminación ambiental para que ocasione una infracción a la integridad física debe ser debidamente probada, y no solo en atención al perjuicio que puede causar subjetivamente a cada una de las personas afectadas, circunstancia que no ha sido debidamente acreditada para considerar que se ha producido con la actuación impugnada una vulneración del derecho contemplado en el art. 15 de la Constitución Española.

Tampoco la entidad recurrente ha justificado y probado de forma suficiente en qué medida la moratoria que se contiene en la actuación impugnada haya afectado de modo tan grave a la calidad del aire que haya implicado una violación de los derechos de intimidad e inviolabilidad del domicilio que se contemplan en el art 18 del texto Constitucional, que exige la constatación a través de una prueba concluyente, como exige una abundante y reiterada jurisprudencia.

OCTAVO.- Respecto a la cuestión relativa a si el art. 247 de la Ordenanza Municipal ampara la decisión adoptada por el Ayuntamiento, el referido artículo dispone expresamente:

“Fase previa a la utilización de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones para la formulación de denuncias. 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 detraídos 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”.

Dicho precepto se ubica sistemáticamente en el libro IV - disciplina varia-, Capítulo II - régimen sancionador-, Sección Segunda - procedimiento sancionador-.

El título donde se ubica el artículo se refiere expresamente a la “Fase previa a la utilización de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones”.

Es decir que dicho precepto hace expresa referencia a las actuaciones a realizar antes de que entren en funcionamiento los dispositivos o procedimientos sistemáticos de control. La norma está por lo tanto destinada a un momento anterior a la entrada en funcionamiento de esos dispositivos, así como en el caso en que se modifiquen sustancialmente. Y en esa fase temporal el artículo transcrito prevé un período de aviso a los titulares de los vehículos de al menos dos meses durante el cual se mandaría comunicación de carácter meramente informativo.

Si bien el artículo 3.1 del Código Civil alude a la finalidad de la norma, cuando expresamente señala que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”, dicha interpretación teleológica o finalista no puede suponer ir en contra de su tenor literal, máxime cuando el mismo resulta suficientemente claro.

El contenido del art. 247 de la Ordenanza Municipal “respecto a un período de aviso a sus titulares” supone una excepción al régimen general, y como toda excepción ha de ser interpretada de forma restrictiva. Solo se contemplan dos supuestos para aplicar la norma en relación al periodo de aviso, y en ningún momento la norma utiliza término alguno que permita extender la aplicación de la misma a otros supuestos distintos.

Dado que ya había entrado en vigor la normativa sobre Madrid Central cuando se dicta el acuerdo objeto de impugnación, y que no se había producido una modificación sustancial de los dispositivos, extremos éstos que no son discutidos, el art. 247 de la Ordenanza en ningún caso amparaba la actuación administrativa, motivo este de impugnación que resultaría suficiente para ser estimado siendo la consecuencia la anulación del acuerdo del acuerdo recurrido.

NOVENO.- Procede reiterar nuevamente la fundamentación jurídica que se contiene en el Auto de fecha 16 de julio de 2019 dictado en la pieza de medida cautelares, al



que se aquietó el Ayuntamiento de Madrid al no interponer recurso de apelación contra el mismo, que resultó del siguiente tenor:

“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 qué 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 auditoría 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 la 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, entrarán 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 mandato 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.

Resulta relevante que no haya sido debidamente acreditado por el Ayuntamiento, con la prueba practicada, que se hubieran detectado un numero tal de incidencias y reclamaciones desde que el sistema entró en funcionamiento, que podrían haber afectado temporalmente a determinados elementos y procesos del sistema de control automatizado, y que pudieran haber podido justificar la suspensión de la ZBE Madrid Central, con un periodo de preaviso.

Además no se comprende la circunstancia de que mantener Madrid Central hubiera sido incompatible con la realización de una Auditoria relativa a la evaluación del funcionamiento del sistema automatizado de control de accesos y de detección de infracciones de la ZBE Madrid Central.



Como ya se señaló en el Auto referenciado, el Ayuntamiento de Madrid, como Administración Territorial, cuenta con medios suficientes, que se contemplan en el Ordenamiento Jurídico, para depurar las anomalías que puedan producirse en un procedimiento sancionador, mediante el archivo de los expedientes cuando concurren las circunstancias legalmente prevista, a través de los correspondientes procedimiento la revisión de oficio o mediante la estimación, en su caso, de los recursos que pudieran haberse interpuesto, cuando se hubiere probado a instancias del ciudadano o detectado por el propio Ayuntamiento cualquier anomalía en el sistema de detección, y para ello no es imprescindible eliminar la vigencia de la zona de bajas emisiones.

La sustitución de las denuncias por infracción por meros avisos supone evidentemente la renuncia de la Administración municipal al principal mecanismo para garantizar el cumplimiento de la norma que reconoce el ordenamiento jurídico, cual es el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

Con el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de junio de 2019, por el Ayuntamiento de Madrid se renuncia a garantizar el cumplimiento de los preceptos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible relativos al acceso no autorizado a la ZBE ‘Madrid Central’, cuya finalidad declarada es la protección de la vida, a la salud y la integridad física de las personas, la protección del medio ambiente y la ordenación de la movilidad para la protección de la seguridad de las personas y la seguridad vial.

DECIMO.- El principio de no regresión ambiental ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental. La viabilidad de este principio cuenta con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Dicho principio de no regresión exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada.

Habiéndose fijado un determinado umbral de protección ambiental en materia de calidad del aire frente a su principal fuente de contaminación consistente en el tráfico rodado urbano, la actuación impugnada viene a alterar ese “statu quo ambiental” mediante la regresión a la situación anterior, renunciando al ejercicio del ius puniendi municipal que se contempla en la Ordenanza municipal frente al incumplimiento del acceso no autorizado a la ZBE ‘Madrid Central’, sin que resulte debidamente justificada ese plus motivacional que exige la doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Supremo, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de 10 de julio de 2012 –Recurso 2483/2009-.

UNDECIMO.- Señala la entidad recurrente que en el dispositivo Cuarto del Acuerdo impugnado se dispone que “surtirá efectos desde el día de su adopción sin perjuicio de su publicación en el Boletín 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” y que sin embargo este no fue publicado en dichos Boletines hasta el 1 de julio de 2019, por lo que lo que resulta contrario al art. 39.2 y 45 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas. S



Sin embargo el acuerdo objeto de impugnación resulta del siguiente tenor: “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 auditoría y se adopten las oportunas soluciones de mejora”, por lo que no se aprecia vulneración alguna del art. 39 de la Ley 39/2015, Por ello no puede considerarse que se haya vulnerado el art. 39 L 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas

DUODÉCIMO.- Si bien el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio, redactado por el apartado once del artículo tercero de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, dispone que “el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho”, no procede la imposición de las costas al Ayuntamiento de Madrid por cuanto la contestación que efectúa la defensa de la Administración frente a los argumentos dados por la entidad recurrente, aparece correctamente fundamentados, sin perjuicio de la diferente valoración jurídica, generando dudas de derecho en cuanto a la resolución dictada algunas de las cuestiones planteadas.

Vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación este Tribunal dicta el siguiente

FALLO

CON ESTIMACION DEL PRESENTE RECURSO 298 DE 2019 INTERPUESTO POR AEDENAT-ECOLOGISTAS EN ACCION DE MADRID, REPRESENTADO POR LA PROCURADORA DOÑA MARIA TERESA CAMPOS MONTELLANO Y DIRIGIDO POR EL LETRADO DON JAIME DORESTE HERNANDEZ, CONTRA LA ACTUACION ADMINISTRATIVA CONSISTENTE ACUERDO ADOPTADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID DE 27 DE JUNIO DE 2019, DEBO ACORDAR Y ACUERDO:

PRIMERO.- DECLARAR QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO ES DISCONFORME A DERECHO POR LO QUE POR LO QUE DEBO PROCEDER A SU ANULACION.

SEGUNDO.- SIN EXPRESA CONDENA EN COSTAS

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de APELACIÓN en el plazo de QUINCE DIAS a contar desde el siguiente a su notificación, advirtiendo que deberá constituir depósito de **50 euros**. Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado nº 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), lo





que deberá ser acreditado al presentarse escrito de interposición del recurso, bajo el apercibimiento e que no se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido y que de no efectuarlo se dictará auto que pondrá fin al trámite del recurso.

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1018116177394791695997**



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.

