AL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE MADRID QUE POR TURNO CORRESPONDA

Dª. MARTA SANZ AMARO, Procuradora de los Tribunales y de **GREENPEACE ESPAÑA,** actuando bajo la dirección letrada de **D. BEGOÑA PERNAS ROMANI,** Abogado núm. 43921 del Ilustre Colegio de Madrid, ante el Juzgado comparezco y como mejor proceda en Derecho,

DIGO

Primero.- Que mediante el presente escrito, **INTERPONGO RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO** al amparo del art. 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del plazo legal, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 29/1998, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019 por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central. Adjunto se acompaña la publicación oficial del Acuerdo recurrido como documento núm. uno.

Dicho Acuerdo resulta lesivo para los intereses generales de carácter ambiental que defiende y protege mi representada, sin que contra el mismo quepa recurso en vía administrativa por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el presente acto vengo a promover contra el mismo Recurso Contencioso Administrativo.

Segundo.- Que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9.1 c) de la Ley rituaria de esta jurisdicción, la competencia para conocer del

presente recurso corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid ante los que tengo el honor de comparecer.

No obstante, para el supuesto de que no se entendiera así, procederá se remitan las actuaciones al órgano jurisdiccional competente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley de esta Jurisdicción.

Tercero.- Que al haberse publicado el Acuerdo impugnado en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de fecha 1 de julio de 2019, el recurso interpuesto lo está dentro del plazo de dos meses establecido por el artículo 46.1 de la LJCA.

Cuarto.- Que a los oportunos efectos acreditativos y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley rituaria de esta jurisdicción, adjunto se acompañan la copia de la escritura de poder en mi favor otorgadas, y el acuerdo social para la impugnación jurisdiccional del Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid 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 como documentos dos y tres.

Quinto.- Que, a los efectos previstos en el artículo 40 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se señala que la cuantía del recurso es indeterminada.

AL JUZGADO SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito y los documentos de que se acompaña, se sirva admitirlos y tenga por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 27 de junio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid 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 y previos los trámites preceptivos, reclame el expediente administrativo a la administración autonómica a fin de que me sea puesto de manifiesto para formalizar la demanda.

OTROSI DIGO Que a esta parte interesa y así
AL JUZGADO SOLICITO me tenga por comparecida y personada en la representación indicada, mandando se entiendan conmigo las sucesivas diligencias.

OTROSÍ DIGO SEGUNDO Que, sin ánimo de entrar en el fondo del asunto que será desarrollado en profundidad en el momento de formular la correspondiente demanda, sí conviene en este momento procesal llamar la atención sobre los hechos y circunstancias que mejor pueden ilustrar la lesión de los intereses generales urbanísticos y territoriales que se produciría 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, previa avocación de competencias, se establece un período de aviso en relación con el acceso a la zona de bajas emisiones Madrid Central, por entender mi representada, que los mismos son más dignos de protección que aquellos que ampararían la ejecutividad inmediata del Acuerdo impugnado.

Y de ahí que, conforme se desarrollará a continuación, antes de que la fuerza de los hechos consumados vacíen de contenido la misma función revisora de la actuación de la administración de esta jurisdicción y desvirtuaría el esfuerzo jurisdiccional de mis mandantes, **entiende esta parte**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 y siguientes del mismo texto así como de la interpretación de los mismos que, a la luz del artículo 24 CE, ha hecho el Tribunal Supremo, **que procede, y así se interesa**

LA ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR URGENTE Y POSITIVA DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MADRID DE 27.06.2019 POR EL QUE SE ESTABLECE UN PERIODO DE AVISO EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA ZBE MADRID CENTRAL

Petición que formulamos en base a los siguientes

MOTIVOS

Primero.- De la importancia de la calidad del aire que respiramos y la situación de la ciudad de Madrid.

Mientras que respirar aire limpio y sin riesgos para la salud es un derecho inalienable de todo ser humano, constitucionalmente garantizado en los artículos 43 y 45 de la Constitución, la preocupación por la contaminación atmosférica y singularmente por la calidad del aire en los núcleos urbanos es una constante desde la antigüedad. Ya señalaba el insigne médico Galeno de Pérgamo en el Siglo II de nuestra era que:

> ***"Es deseable respirar el mejor aire; esto vale para todas las edades de la vida.*** *Considero que el aire de mejor calidad es el que es absolutamente puro y aire puro es el que no proviene de estanques, pantanos o pozos que desprendan un vapor perjudicial.* ***También es tóxico el aire que viene de grandes ciudades y áreas densamente pobladas. Este aire es perjudicial para toda clase de personas.****"*

Ya entonces y también ahora, es en las ciudades donde la contaminación del aire supone una amenaza aguda, acumulativa y crónica para la salud humana, la calidad de vida y el medio ambiente natural y construido.

Ciertamente, la exposición a la contaminación del aire puede ser detonante o agravante de afecciones respiratorias, cardíacas y otras varias, que resultan especialmente dañinas para colectivos sensibles como las personas con enfermedades respiratorias y cardiovasculares, embarazadas, ancianos y niños. A modo de ejemplo, la Agencia Europea de Medio Ambiente, en su último informe sobre la calidad del aire en Europa[1], estimaba que en España fallecen 8.900 personas cada año a causa del dióxido de nitrógeno[2].

El de la calidad del aire es un problema con una importante vertiente local, pero también de magnitud global, ya que los contaminantes pueden viajar largas distancias. El origen de este problema en nuestras ciudades se encuentra principalmente en las emisiones originadas por el tráfico rodado (en torno a un 75%)[3], a lo que se suman en mucha menor proporción las causadas por las calefacciones (apenas un 7%), instalaciones portuarias y aeroportuarias etc.

Dada la importancia y la magnitud del problema, la Unión Europea decidió emprender actuaciones a nivel comunitario, siendo entre todas ellas especialmente destacable la aprobación de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa[4], que entró en vigor en junio de 2008. Directiva que fue

[1] Disponible en: **https://www.eea.europa.eu/themes/air/country-fact-sheets/spain**

[2] La "muerte prematura debida a la contaminación" se traduce normalmente en un acortamiento de la vida de meses o años.

[3] Así, para el caso de la ciudad de Madrid tanto el "Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid" (Plan A; Ayuntamiento de Madrid), como la "Estrategia de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020" (Plan azul +, Comunidad de Madrid), coinciden en señalar al sector del "transporte por carretera" como el principal causante de las emisiones contaminantes en general, y especialmente destacado en lo que se refiere a las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx).
Así, las modelizaciones realizadas para evaluar las medidas contempladas en el Plan A, indican que el tráfico de la capital es responsable del 75% de las emisiones de NOx por término medio en el conjunto de la ciudad (en muchos puntos concretos la contribución de las emisiones de los vehículos rebasa ampliamente el 80%).

[4] Que sustituyó a la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire y las conocidas como 'Directivas hijas': la 1999/30/CE del Consejo, de 22 de

transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Por su interés, reproducimos su considerando segundo:

> *"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".*

Dicha Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que entró en vigor en junio de 2008, define los valores límite de distintos contaminantes atmosféricos, y en concreto para el NO2, siendo de aplicación a partir del 1 de enero de 2010:

- un valor límite anual de 40 $\mu g/m^3$, como media que no debe superar ninguna estación
- un valor límite horario de 200 $\mu g/m^3$, que no podrá superarse más de 18 veces por año civil

La Directiva determina también que el plazo de aplicación podrá prorrogarse por un máximo de cinco años (hasta 1 de enero de 2015) en aquellas zonas que presenten condiciones particularmente difíciles, siempre que la Comisión evalúe positivamente el necesario Plan de

---

abril, la 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre, la 2002/3/CE de 12 de febrero y la 2004/107/CE de 15 de diciembre.

calidad del aire, que debe acompañar a la solicitud de prórroga del Estado miembro.

La ciudad de Madrid no ha cumplido nunca los valores máximos fijados en la citada Directiva respecto al dióxido de nitrógeno (NO2), por lo que la Comisión Europea **inició formalmente un procedimiento de infracción** e hizo llegar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación una **Carta de Emplazamiento relativa la aplicación de la Directiva 2008/50/CE** en España[5], en particular en lo que se refiere al cumplimiento de los valores establecidos para el dióxido de nitrógeno (NO_2), en las zonas ES1301 Madrid, ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallés-Baix Llobregat.

Ante dicha Carta de Emplazamiento, fechada el 18 de junio de 2015, el equipo de gobierno municipal resultante de las elecciones municipales de ese año planteó la elaboración y puesta en marcha de un plan de calidad del aire para implementar medidas ambiciosas, que lograran reducir los niveles de contaminación y cumplir los objetivos fijados en la normativa comunitaria y española en el plazo más breve posible.

Entre las medidas planteadas, destacaba **nuevo Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático (Plan A)** -una de cuyas medidas más destacadas era *Madrid Central*- cuya aplicación rigurosa produciría, en el horizonte 2020, una reducción de las emisiones de NO2 en la ciudad del 27%, lo que permitiría respetar los límites máximos autorizados de dicho contaminante.

Por eso y pese a que España se encontraba entre los nueve países que habían sido convocados por la Comisión Europea a la Cumbre Ministerial

[5] Previamente se había incoado el expediente "EU PILOT 6568/14/ENVI. Aplicación de la Directiva 2008/50/CE calidad del aire valores límite de NO2", requiriendo información sobre la situación de la calidad del aire en Madrid. Ante lo insatisfactorio de las respuestas y resultados, finalmente el Colegio de Comisarios acordó la incoación del referido expediente por infracción del derecho comunitario.

en materia de calidad del aire (celebrada en enero de 2018) para abordar los graves y persistentes problemas de contaminación atmosférica, finalmente y precisamente por los esfuerzos realizados en la adopción de "medidas urgentes, creíbles, urgentes y eficaces" -como el citado Plan A y significadamente la ZBE Madrid Central-, la Comisión Europea optó por NO llevar a España al Tribunal de Justicia de la Unión Europeo, como sí hizo en el caso de otros Estados -Alemania, Francia, Hungría, Italia, el Reino Unido y Rumanía[6]-, al considerar que dichas medidas podrían permitir lograr que las concentraciones de NO2 se ajusten, antes de 2020, a los estándares fijados por la Directiva sobre Calidad del Aire[7].

Pero el Plan A no está dirigido exclusivamente a reducir las emisiones de NO2, altamente nocivas para la salud: según datos del Ministerio para la Transición Ecológica, en su Informe de *'Emisiones de Gases de Efecto Invernadero correspondientes al año 2018[8]',* el sector con más peso en el total de emisiones de Gases de Efecto Invernadero es el transporte, responsable del 27% de las emisiones en nuestro país.

La quema de combustibles fósiles en nuestra sociedad (petróleo, gas o carbón), nos sirve para transportarnos o proveernos de energía, pero también produce gases de efecto invernadero (GEI), de los que el CO2 es el más importante. El aumento de GEI está calentando la atmósfera y el Planeta progresivamente. Desde antes de la industrialización, la temperatura media global ha incrementado 0,8 grados centígrados, que son responsables de la subida del nivel del mar, del derretimiento del Ártico, Groenlandia y la Antártida, del cambio en los patrones de lluvia, del daño a los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, etc.

---

[6] Vid. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_es.htm

[7] Vid la misiva del Comisario Karmenu Vella a los Europarlamentarios Españoles, disponible en: https://www.eldiario.es/madrid/Bruselas-Espana-contaminacion-Madrid-Central_0_847615569.html#cartas

[8] Disponible en: *https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/avance-gei-2018_tcm30-496677.pdf*

La comunidad científica tiene clara la causalidad entre la emisión de GEI a la atmósfera, y el calentamiento del Planeta[9]: el 45% de CO2 que se emite, se queda en la atmósfera con su capacidad de retener el calor intacta, y tarda cientos de años en destruirse y desaparecer. Se espera que la concentración de CO2 en la atmósfera, aumente más de 20 partículas por millón (ppm) por década, lo que supone que en 2030 habrá 450 ppm, que equivalen a un **incremento global de la temperatura de 2ºC.** Y este es el límite que la comunidad científica advierte de que constituye una amenaza global: **un cambio climático al que ni la naturaleza ni los humanos seremos capaces de adaptarnos.**

En 1992, más de 190 Estados (incluyendo España) firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en el que se comprometieron a no superar los dos grados de calentamiento global, para lo que debían reducir sus emisiones entre un 25 y un 40% respecto a los niveles de 1990, para el año 2020. Tras la firma de este Tratado, España ha adquirido nuevos compromisos internacionales en el marco de las Conferencias de Estados (COP), relativos a la reducción de emisiones GEI, así como los que se derivan de los Tratados comunitarios que vinculan a todos los Estados miembros. **Los informes del IPCC,** constituido en 1988 por la UNEP, la WHO y la Asamblea General de la ONU, constituyen la base científica principal sobre el cambio climático.

Hasta la fecha, el IPCC ha elaborado cinco informes (de 1990, 1995, 2001, 2007 y 2014), y ha concluido con un 100% de certeza, que l**as concentraciones atmosféricas de CO2 han aumentado y que la Tierra se está calentando como consecuencia de ello.**

[9] Vr. gr.: Quinto informe del IPCC (AR5), de 2014, disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

Por este motivo, **resultan imprescindibles medidas como *Madrid Central zona de bajas emisiones,* porque 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 en Madrid, lo que repercute de forma directa en nuestra salud. Pero además, esta medida tiene por objeto **la reducción de emisiones de GEI a la atmósfera, cuyos efectos -**como someramente hemos explicado en este apartado- **son irreversibles en relación con el cambio climático,** cuyas consecuencias serán muy graves para la supervivencia de nuestra sociedad, tal y como advierte la comunidad científica.

<u>Tercero.-</u> La Ordenanza de Movilidad Sostenible de la Ciudad de Madrid, la puesta en Marcha de Madrid Central y la adopción del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de junio de 2019 objeto del presente recurso.

I. El Ayuntamiento de Madrid, tras los trámites de rigor -que ahora no son al caso exponer- acordó en la sesión extraordinaria plenaria celebrada el día 5 de octubre de 2018:

II.

> *"Primero.- Aprobar la Ordenanza de Movilidad Sostenible, que se acompaña al presente Acuerdo.*
> *Segundo.- Publicar en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID este Acuerdo y el texto de la Ordenanza que constituye su objeto".*

Acuerdo y Ordenanza que serían posteriormente publicadas tanto en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (BOA) como en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 23 de octubre de 2018.

Posteriormente el 7 de noviembre y 20 de diciembre de 2018 se publicarían sendas correcciones de errores a la Ordenanza.

La Ordenanza, de 250 artículos distribuidos en cuatro libros, *"tiene por objeto armonizar los distintos usos de las vías y los espacios urbanos, incluidos el peatonal, el de circulación y estacionamiento, el transporte de personas, con la especial relevancia del transporte público, y la distribución de mercancías, y el uso cultural, deportivo, turístico y lúdico* [así como]. *hacer compatibles los citados usos de forma equilibrada con la garantía de la seguridad y la salud de las personas, la seguridad vial, la necesaria fluidez del tráfico y la adecuada distribución de los aparcamientos, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, la accesibilidad universal y los derechos de las personas con movilidad reducida, y la protección de la integridad del patrimonio público y privado"(*art. 1 OMS) .

El Preámbulo de la OMS destaca sus objetivos, los cuales serían:

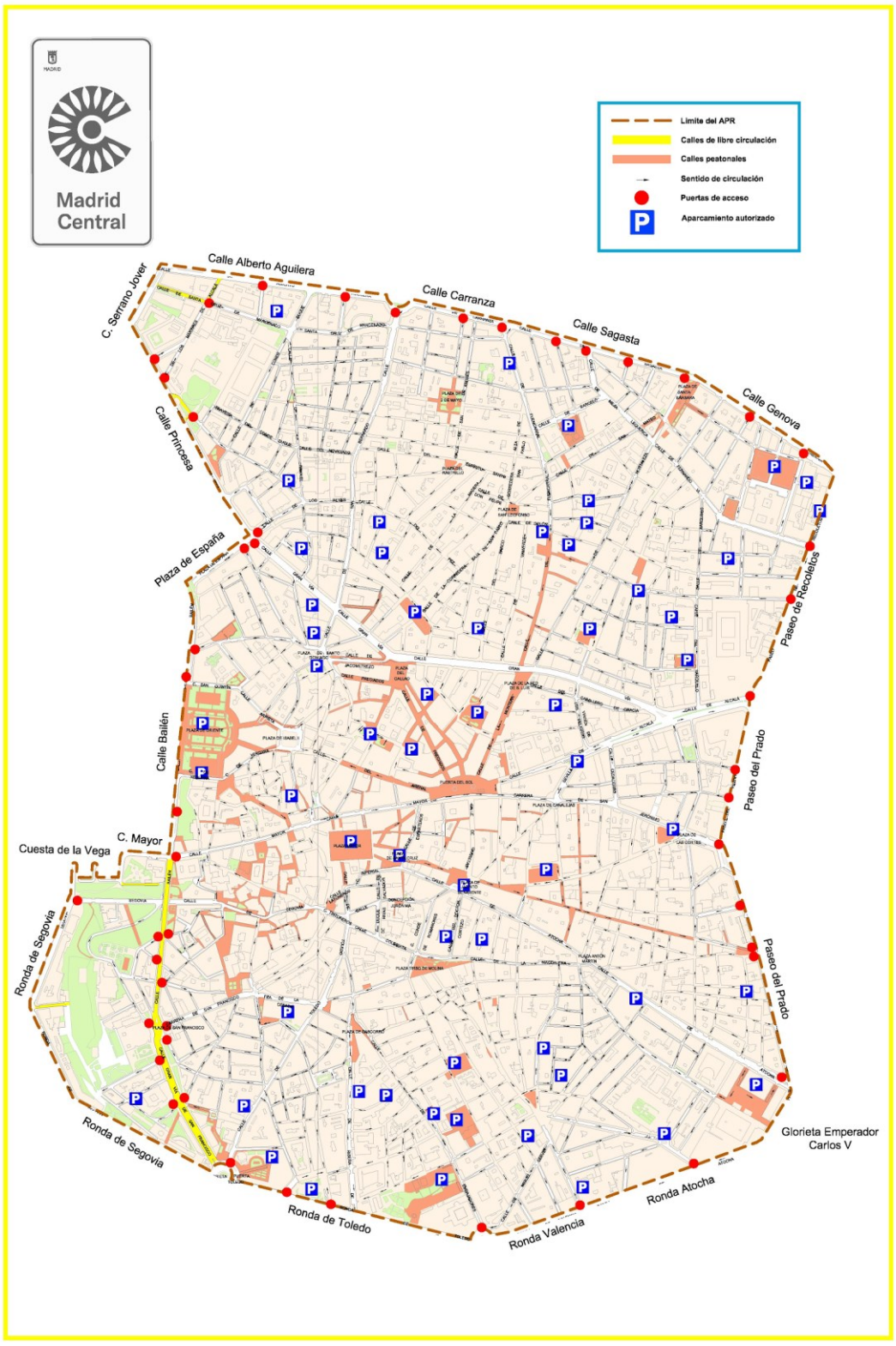
> *"(…) en primer lugar, incrementar la seguridad vial y la necesaria, ordenada y respetuosa convivencia entre los distintos modos de transporte.*
> *En segundo lugar, la protección de la salud de las personas a través de la mejora sustancial de la calidad del aire, desarrollando jurídicamente el Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático (BOAM de 26 de septiembre de 2017).*
> *En tercer lugar, incidir en la sostenibilidad medioambiental mediante el fomento del transporte público y la intermodalidad de transporte público colectivo, la movilidad peatonal y ciclista, el desarrollo de la movilidad eléctrica y la movilidad menos contaminante y los vehículos de uso compartido.*

En cuarto lugar, armonizar y ordenar los distintos usos de las vías y espacios públicos urbanos y la racionalización del espacio de estacionamiento tanto en superficie (SER y ZAV, reservas para personas con movilidad reducida, distribución de bienes y otras funciones) como de los aparcamientos municipales.

En quinto lugar, modernizar la normativa municipal mediante la regulación de nuevas realidades como los vehículos de movilidad urbana".

III. El Capítulo II del Título II del Libro Primero de la Ordenanza de Movilidad Sostenible creó, en desarrollo y ejecución del 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 la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", "*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"(art. 23.1 OMS).*

La delimitación de la ZBE Madrid Central se recoge en el apartado segundo de dicho artículo, que gráficamente sería la siguiente:



En el área delimitada por este perímetro continuo e intuitivo casi coincidente con los límites del Distrito Centro -barrios de Palacio, Embajadores, Cortes, Justicia, Universidad y Sol- están restringidos el acceso y la circulación de vehículos que carezcan del correspondiente

permiso (básicamente, vehículos de NO residentes en la ZBE que no sean de categoría 0 EMISIONES o ECO de clasificación ambiental). En definitiva, Madrid Central elimina el tráfico de paso y limita la circulación de los vehículos que tienen peor clasificación ambiental en su ámbito.

El objetivo de la ZBE es (art. 22 OMS):

> *"a) Reducir los niveles de contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de sus residentes.*
>
> *b) Promover una movilidad más sostenible, favoreciendo el transporte público colectivo y los medios y vehículos menos contaminantes.*
>
> *c) Disminuir la intensidad de tráfico, recuperando espacio público para el peatón".*

Madrid Central, que como se ha dicho es una de las medidas ya previstas en el Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid (Plan A), finalmente se puso en marcha el 30 de noviembre de 2018. Previamente se habían realizado, durante los dos años anteriores, diferentes estudios sobre su viabilidad e impacto, modificación de vías para dar preferencia al transporte público, la bicicleta o la movilidad peatonal y sustitución de las plazas azules del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) por plazas verdes para residentes, así como establecido sus criterios de acceso.

Llegados a este punto es importante destacar que la creación de zonas de tráfico restringido como Madrid Centro no es en modo alguno novedoso en nuestro entorno comunitario: más de 300 ciudades europeas las han adoptado[10] (y ninguna desde luego las ha revertido

[10] En Londres por ejemplo, opera el año 2008 la Zona de Bajas Emisiones (LEZ)con una extensión de 1.572 kilómetros cuadrados (un área que equivale a casi tres veces la ciudad de Madrid) y afecta tanto al centro de la ciudad como a casi todos sus distritos.
París ha implantado una Zona de Bajas Emisiones que afecta prácticamente a toda la ciudad; Berlín ha declarado gran parte de la ciudad 'Zona Medioambiental'; Roma cuenta en su zona centro con una 'Zona de Traffico Limitato' y así un larguísimo etcétera.

como de facto sucede con Madrid Central y el Acuerdo de la Junta de Gobierno impugnado).

El sentido de estas zonas de bajas emisiones como Madrid Central es, teniendo en cuenta que el tráfico es el principal agente contaminante del aire en la mayor parte de las ciudades, imponer restricciones al tránsito de vehículos y especialmente al de aquellos más contaminantes para bajar los niveles de contaminación todo lo posible, al menos hasta cumplir los límites legales. Al mismo tiempo, se consigue reducir los niveles de ruido generados por el tráfico y las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 así como el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética[11], recogen la obligatoriedad de que se creen estas zonas de bajas emisiones en todos las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes a partir de 2023.

IV. La entrada en funcionamiento de Madrid Central no fue inmediata, sino progresiva por mor de lo dispuesto en el art. 247 de la propia OMS (que prevé que "*Antes de la implantación definitiva o la modificación sustancial 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*") así como la Disposición Transitoria Tercera[12]

[11] Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/1anteproyectoleyccyte_tcm30-487336.pdf

[12] Dicha Disposición Transitoria tercera establece un calendario de restricciones de acceso progresivas a Madrid Central en función de la distintivo ambiental de los vehículos. Así, a partir del 31 de diciembre de 2019 no podrán acceder a la zona los vehículos industriales de menos de 3.500 kg que no dispongan de distintivo ambiental, ni los turismos y motocicletas sin etiqueta ambiental que hasta ahora pueden entrar por invitación de un residente, ni los vehículos que accedan a plazas de garaje privadas o a aparcamientos para residentes (PAR) si no disponen de distintivo ambiental. Tampoco podrán acceder a partir de esa fecha los vehículos de autoescuelas ubicadas en el interior de clasificación ambiental B.

En suma, la entrada en funcionamiento así como el concreto régimen de gestión y funcionamiento de 'Madrid Central' sería acordado y desarrollado en virtud del posterior Acuerdo de 29 de octubre de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central", publicado en el Boletín oficial del Ayuntamiento de Madrid del 30 de octubre de 2018.

Y así, el 30 de noviembre entraron en vigor las normas de Madrid Central, estableciéndose de conformidad con lo dispuesto en el meritado artículo 247 OMS un periodo de prueba del sistema informático de gestión de multas de Madrid Central desde enero hasta el 15 de marzo de 2019, según se acordó mediante sendas Instrucciones de 3 de diciembre de 2018 y 28 de febrero de 2019[13] del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación. Durante ese periodo de tiempo, por parte del Ayuntamiento de Madrid se remitió a los infractores que accedían a Madrid Central con vehículos sin autorización "comunicaciones sin multa" o avisos.

A partir del 16 de marzo de 2019, ya plenamente vigente a todos los efectos la regulación de Madrid Central, comenzaron a incoarse expedientes sancionadores al efecto.

V. Según los propios datos del Ayuntamiento de Madrid y de los informes de la Comisión de Seguimiento, los resultados de Madrid Central desde su implantación han sido positivos. Se está realizando un seguimiento diario sobre las variaciones del tráfico en los ejes principales

[13] Accesible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMovilidadTransportes/AreaCentral/ficheros/Instrucci%C3%B3n%2002040.pdf

del interior de Madrid Central, en los viales que constituyen el perímetro y en la M30, que constatan:

- Reducción significativa del tráfico en los ejes principales del interior de Madrid Central, observándose una disminución del tráfico con la consiguiente mejora de la fluidez del mismo, con un descenso del 24% en Gran Vía y un 10% en la calle Toledo en días laborables. En días festivos y fines de semana ha descendido un 30% en Gran Vía y un 18% en San Bernardo. Y además el tráfico ha disminuido también en el perímetro de la ZBE, aunque de forma más leve, lo que significa que no se ha detectado efecto negativo sobre las vías perimetrales ("efecto frontera").
- 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 un 75% para los de categoría ambiental B. Los vehículos ECO aumentan en un 100%.
- Los datos de la estación de medición de la calidad del aire de la Plaza del Carmen (la única estación en el interior de Madrid Central), registró un descenso del 30% de los niveles de contaminación por NO_2 respecto al valor promedio del periodo 2010-1018 para el mes de junio[14]. Y ello a pesar de que junio de 2019 ha sido el mes más seco del registro meteorológico del periodo 2010-2019 (con un sólo día de lluvia que dejó en total apenas 2 litros/m2) lo que desde luego que no favorece la dispersión de los contaminantes emitidos en el medio ambiente urbano.

[14] En el mes de mayo de 2019 el descenso de los niveles de NO_2 respecto al valor promedio del periodo 2010-1018 fue del 39% y del 44% en abril.

A los oportunos efectos acreditativos, adjunto acompaño el informe “BALANCE DEL EFECTO DE 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 como documento núm. seis.

- En cuanto a la utilización del transporte público, se ha incrementado tanto el uso del autobús urbano de EMT (incremento medio de viajeros del 5,2%) como del Metro, con un 6,2 % de crecimiento medio para todo el período.

VI. No obstante esos positivos resultados de la puesta en marcha de Madrid Central, tras haberlo anunciado repetidamente desde la toma de posesión del nuevo Alcalde de la Corporación Municipal surgido de las pasadas elecciones municipales del 26 de mayo de 2019, el pasado 27 de junio de 2019 la Junta de Gobierno acordó -como ya se había hecho en el periodo entre enero y el 15 de marzo de 2019- establecer nuevamente un período de aviso en relación con el acceso a la zona de bajas emisiones Madrid Central, dejando en suspenso por tanto la actividad sancionadora de la administración para garantizar el cumplimiento de los preceptos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible al respecto.

En lo que ahora interesa, los puntos segundo y tercero de la parte dispositiva del Acuerdo establecen:

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 aviso, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 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 auditoría.*

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.

El período 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.

Este es el Acuerdo impugnado por mis mandantes y por tanto el objeto del presente recurso, por entender la actora que en virtud del mismo se desactiva virtualmente y priva de toda eficacia la regulación y limitación del tráfico viario en el ámbito de Madrid Central.

Respecto a ello señalar que la **potestad sancionadora se configura como un elemento esencial para la tutela de la legalidad y del interés general, y en este caso para el adecuado cumplimiento de lo previsto en la Ordenanza**. Por ello cuando el Ayuntamiento de Madrid al sustituir la incoación de expedientes sancionadores por notas informativas **está renunciando al carácter jurídico de la propia norma y de lo que con ella se pretende, al no velar ni hacer uso de la coercibilidad para velar por su cumplimiento**.

Pero es que además, **el acuerdo de 27 de junio no solo renuncia a la actividad coercitiva para el cumplimiento de la ordenanza sino que la deja ilimitada y abierta en el tiempo, dependiendo una auditoría a la que ni tan siquiera establece plazos**, **DE TAL FORMA QUE EL ACUERDO ES UNA CARTA EN BLANCO DICTADA DE FORMA ARBITRARIA PARA DEJAR SIN EFECTO EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN COERCITIVA SINE DIE. Y ESO EN NINGÚN CASO TIENE SU APOYO EN EL ARTÍCULO 247 DE LA ORDENANZA, BAJO CUYO AMPARO SE DICE HABER DICTADO EL ACUERDO DE 27 DE JUNIO DE 2019.**

Cuarta.- Doctrina jurisprudencial sobre la suspensión cautelar como medida cautelar.

La doctrina de nuestro Tribunal Supremo sobre la "justicia cautelar" recogida, entre otras muchas, en el Auto de la Sección III de 7 de julio de 2004, recurso 77/2004 recuerda cómo

> *"[…] la nueva regulación de las medidas cautelares en los arts. 129 y siguientes de la Ley 29/98, 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 de esta Sala, 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".***

En el mismo sentido el Auto del Tribunal Supremo de 8 de Mayo de 2012 (rec.313/2012), o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

Castilla y León – Burgos, de 29 de enero de 2010 en el recurso de apelación 303/2009 señalan cómo:

> *"En la actualidad la regulación que hace de las medidas cautelares* ***la Ley 29/1998****, supone la modificación del panorama legislativo existente, en cuanto a la consideración de la naturaleza jurídica de tales medidas, pues en tanto se consideraba por la legislación derogada, como una medida excepcional, en la actualidad, la propia exposición de motivos de la Ley,* ***estima que son medidas normales, incluidas dentro del ejercicio de la tutela judicial efectiva, sustituyendo la idea de medida excepcional, por la de medida normal en su adopción****, consagrando los criterios establecidos en la exposición de motivos de la antigua ley".*

En definitiva, **la solicitud y adopción de una medida cautelar de suspensión** de la eficacia de un precepto –como es el caso- **no es una medida excepcional, sino una medida normal englobada en el derecho a la tutela judicial efectiva** de esta parte recurrente –y los valores naturales que se pretenden preservar- desde el punto y medida que esta guarda proporción y relación con la pretensión que se ejercita en el procedimiento.

Sentado lo anterior y como es sabido, **la doctrina jurisprudencial**, formulada en sus términos más actuales en la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de Marzo de 2006 **fundamenta el sistema de medidas cautelares en un presupuesto claro y evidente, cual es el *periculum in mora* en aplicación del artículo 130.1 inciso segundo**. Esta línea jurisprudencial ha sido seguida, entre otros muchos por los Autos de la Sala Tercera de 22 de marzo y 31 de octubre de 2000, según los cuales el criterio elegido para decidir la suspensión cautelar ha de ser el que la ejecución pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso lo

que consagra al *periculum in mora* como el criterio decisor en materia de medidas cautelares.

En tal sentido es de especial aplicación a la institución de las medidas cautelares en procedimiento en incidentes en los que se dilucidan intereses ambientales contrapuestos a otros intereses particulares o aún generales (desarrollo económico, cohesión territorial, etc.) el principio de precaución como criterio fundamental para inclinar la ponderación de intereses públicos concurrentes a favor de la solicitud de suspensión cautelar interesada.

En este sentido se citan como interesantes antecedentes los Autos de 4 de enero y 9 de marzo de 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (rec. 276/2015) que acuerdan la suspensión cautelar de la ejecución de las obras de construcción e instalación de la Línea de Transporte a 132 kV entre Puerto del Rosario y Gran Tarajal en base a los siguientes razonamientos:

> *"(…) podemos sintetizar las posiciones dialécticamente enfrentadas en la contraposición que existe en el indudable interés público que representa la implantación y mejora del suministro eléctrico para la isla de Fuerteventura—en este caso referido al transporte de energía eléctrica —que se afronta con las obras de cuya suspensión se trata y la defensa del medio ambiente y su posible afección por tales obras.*
>
> *Por ello, a los criterios generales que hemos recogido en el anterior fundamento, debemos también hacer referencia necesaria al denominado "principio de precaución". Al respecto, como indica la STS de 22 de junio de 2005 (Sección 5, Ponente Sr. Peces Morate), con cita de la STS de 16 de diciembre de 1989 la*

interpretación de las normas aplicables debe partir del mandato constitucional de protección de la naturaleza, recogido en el art. 45 de la CE , de manera que, en caso de duda, los órganos competentes han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural.

Este mismo sentido, debe subrayarse que el principio de precaución también tiene proyección desde la dimensión comunitaria, y así la STS de 19 de abril del 2006 (Recurso: 503/2001; Ponente Sr. Campos Sánchez-Bordona) indica que el "principio de precaución " o de "cautela" como expresión positivizada en un documento jurídico del mayor rango, aparece en el artículo 174.2 del Tratado CE, a tenor del cual "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva (...). Se ha subrayado, con acierto, que el principio de precaución entendido como inspirador de las políticas públicas en sectores sensibles para la salud humana no encierra, en sí mismo considerado, gran novedad, antes al contrario viene presidiendo la actuación de los poderes públicos tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo. La legislación relativa a aquellos sectores siempre ha tendido en todas las épocas, de una manera u otra, a regular de modo prudente los fenómenos que por sus implicaciones tecnológicas o por la utilización de recursos naturales peligrosos están sujetos a riesgos. Y este mismo designio ha inspirado sin duda la actividad administrativa clásicamente denominada de "policía" mediante la cual, y a través de los instrumentos usuales (licencias, autorizaciones, inspecciones y sanciones) las decisiones administrativas correspondientes han

exigido el cumplimiento de las cautelas exigidas por el ordenamiento sectorial. (...) Aunque no es fácil, como ya hemos dicho, separar en la práctica los rasgos del principio de precaución para distinguirlo de otros cercanos a él (como pudieran ser los de protección o de "acción preventiva"), puede admitirse que aquél tiene su ámbito propio de aplicación cuando se han detectado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, de un producto o de un proceso respecto de los cuales la evaluación científica de sus riesgos no ha llegado a obtener conclusiones dotadas de certeza....".

Pues bien, entendemos que en este caso la actuación administrativa no se ajustó a los parámetros que conforman el principio de cautela, el cual, tal como se ha indicado, constituye un mandato de actuación a los poderes públicos en orden a la adopción de las medidas de protección necesarias, inclusive en aquellos supuestos en que ni siquiera exista plena certeza científica acerca de los efectos perjudiciales de un determinado fenómeno en el medio ambiente o la salud de las personas (entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión, c-180/96) y a cuya luz debe interpretarse la normativa ambiental (en este sentido, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, c- 127/02 en relación con la Directiva hábitats).

En definitiva este principio de precaución tiene su fundamento en la irreparabilidad de los daños al medio ambiente.

Por aplicación de tal doctrina debemos dar preferencia a los posibles perjuicios que se puedan seguir para el medio ambiente y por ello acordar la suspensión solicitada por el Cabildo demandante".

Es sabido que el principio de precaución está consagrado como uno de los fundamentos de la política comunitaria en materia de medio ambiente en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a fin de *"garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisión preventivas en caso de riesgo"* y proclamado por la Declaración de Río (Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) en el Principio 15º como principio esencial y básico del Derecho Ambiental; su aplicación exige que en caso de amenaza para el medio ambiente o la salud y aún en una situación de incertidumbre científica se tomen las medidas apropiadas para prevenir el daño.

La consagración de un derecho que haga frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan ("prevención"), hasta llegar a un derecho que prevea y evite amenazas de daños desconocidos o inciertos ("precaución), implica dos consecuencias importantes: en primer lugar, no es necesario demostrar la certeza del daño medioambiental como condición previa para tomar medidas cautelares de protección (SSTJCE asunto Marismas de Santoña (C-355/90), de 2- 8-1993, y asunto Armand Mondiet (C-405/92), de 24-11-1993). Y, en segundo lugar, implica una inversión de la carga de la prueba para hacerla recaer en quien pretende demostrar que su actividad resulta segura.

En el mismo sentido, conviene recordar que la doctrina constitucional, expresada entre otros muchos en sus Autos 355/2007, de 24 de julio, 252/2001, de 18 de septiembre o 287/1999, de 30 de noviembre en relación con la decisión a adoptar en los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión previamente acordada, cuando entre los intereses públicos y privados concernidos se encuentran los específicamente medioambientales ha señalado que

"no cabe derivar de la Constitución la tesis de que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual y concluye pronunciándose de forma jurídicamente generalizada a favor de la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, dada su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos."

En definitiva, el daño ambiental, especialmente si es grave, irreparable o si es evitable por existir alternativas menos gravosas, debe ser evitado; y es en el incidente de medidas cautelares donde ese principio de prevención tiene su reflejo procesal.

<u>Quinta</u>.- En cuanto a la necesidad de la adopción de la medida cautelar interesada.

Dispone el artículo 130 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 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".*

El criterio preferente para su adopción consiste, por lo tanto, en que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueden hacer perder la finalidad del recurso, siempre sobre la base de una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto.

Los perjuicios de reparación imposible o difícil, han sido el criterio tradicional para la apreciación del requisito del periculum in mora, que

aún perduran hoy. La Ley vigente de 1998, no acoge este criterio de forma literal, sino que adopta el de la pérdida de la finalidad del recurso, que no siempre coincide con los perjuicios de imposible o difícil reparación, pero sí en la mayoría de ocasiones.

También la Ley de Enjuiciamiento Civil acoge este mismo criterio al señalar, en su artículo 728.1, que *"sólo podrán acordarse medidas cautelares si quién las solicita justifica que, en el caso de que se trate, podrían producirse durante la pendencia del proceso, de no adoptarse las medidas solicitadas,* ***situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiere otorgarse en una eventual sentencia estimatoria"*****.**

Así pues, el *periculum in mora* es uno de los presupuestos esenciales para la adopción de medidas cautelares, y la mayor parte de las veces el más importante. Así lo manifiesta el **Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de julio de 2005 (RJ 2005, 9083)**:

> "*De las anteriores características del nuevo sistema de medidas cautelares establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, debemos destacar dos aspectos: En primer término, debe destacarse la apuesta del legislador por el criterio o presupuesto legal del denominado periculum in mora como fundamento de las innominadas medidas cautelares; y, en segundo lugar, como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero".*

En el supuesto objeto del presente escrito, concurren los presupuestos del *periculum in mora*, necesario para adoptar la medida cautelar interesada. En relación con el requisito de que, **de ejecutarse el acto, se**

crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte, cabe traer a colación lo expuesto en el Motivo I. del presente escrito, en relación con el cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, de calidad del aire, así como de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en materia de Cambio Climático.

Tal y como se ha expuesto -y así lo recoge también el **Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático (Plan A)** entre sus objetos- el transporte es responsable del 27% de las emisiones GEI en nuestro país, según datos del Ministerio de Transición Ecológica. La comunidad científica ha evidenciado en los sucesivos informes del IPCC, que casi la mitad del CO2 que se emite se queda en la atmósfera, con su capacidad de retener el calor intacta, y tarda cientos de años en destruirse y desaparecer. La referida concentración de CO2 en la atmósfera está calentando progresivamente nuestro Planeta, hasta el punto de que ya es irreversible un incremento global de la temperatura de 1,4º C, por encima de la temperatura de la era preindustrial, tal y como avalan los informes del IPCC sobre cambio climático. Este aumento global de la temperatura, es responsable de las inundaciones, sequías, incendios forestales, subida del nivel del mar, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, etc., que ya estamos sufriendo. Pero si los Estados continúan incumpliendo sus compromisos adquiridos de reducir las emisiones de GEI en un 25-40% para 2020, y hasta un 85-90% en 2014, el incremento de la temperatura global puede llegar a superar los 4 o 5º C, de modo que ni la naturaleza, ni los seres humanos, seremos capaces de adaptarnos para sobrevivir.

Hasta la fecha, no se ha confirmado la existencia de ninguna tecnología capaz de eliminar las partículas de CO2 acumuladas en la atmósfera, por lo que la recomendación del IPCC y otros organismos científicos, continúa siendo la reducción de emisiones GEI, para tratar de alcanzar el

objetivo considerado menos peligroso de no superar los 2º C de calentamiento global.

Así pues, dado que el CO2 emitido a la atmósfera no se puede eliminar, **existe un riesgo objetivo de que una sentencia favorable a los intereses de esta parte, sea de imposible cumplimiento, toda vez que el daño ya estaría causado de forma irremediable tras el incremento de la emisión de GEI a la atmósfera como consecuencia de un incremento del tráfico en el centro de la ciudad**.

Considera la doctrina que, aun concurriendo el anterior presupuesto (que el daño haga perder su finalidad legítima al recurso), **puede denegarse la medida cautelar, siempre que se aprecie perturbación grave de los intereses generales o de tercero,** lo que obliga a efectuar siempre un juicio comparativo de todos los intereses en juego, concediendo especial relevancia, a la hora de decidir, a la mayor perturbación que la medida cause al interés general o al de un tercero afectado por la eficacia del acto impugnado.

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 atmósfera para proteger nuestro medio ambiente de un cambio climático peligroso y científicamente demostrado- no puede caber ninguna duda, de que es el derecho a salvaguardar la salud de los ciudadanos y del Planeta el que debe priorizarse.

En este sentido, cabe traer a colación la **STS de 29 de abril de 2002 (RJ 2002, 4461)**, que afirma que:

> *"La adopción de la medida cautelar requerirá la previa ponderación por el Tribunal de los distintos intereses en juego, tanto públicos como privados, de tal modo que* ***de derivarse en caso de adopción de la medida cautelar, grave perjuicio al interés público o de terceros, aquella no podrá adoptarse, todo ello teniendo presente el principio clave de la finalidad legítima del recurso,*** *que se erige en sí mismo en ese elemento fundamental para su adopción, de suerte que, como ya dijera el Auto de 12 de abril de 1994, dictado bajo el régimen anterior del artículo 122 de la ya derogada Ley Jurisdiccional de 1956, debería adoptarse cuando la ejecución pudiera causar perjuicios que hicieran ilusoria la estimación del recurso entablado. Y ha de entenderse que pierde su finalidad legítima el recurso, si de ejecutarse el acto se creasen situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia e imposibilitando el cumplimiento de la misma en sus propios términos, con merma del principio de identidad"*.

El periculum in mora tiene como presupuesto fundamental el efecto irreversible del daño que, derivado de la ejecución del acto administrativo, hace ineficaz la Sentencia que se dicte en un futuro en el proceso correspondiente. De este modo, **la existencia del daño y su irreversibilidad -como el que concurre en este supuesto si la *Zona de Bajas Emisiones Madrid Central* queda sin efecto, permitiendo el tráfico de vehículos que incrementarán sustancialmente las emisiones contaminantes y de efecto invernadero- se configuran como los requisitos fundamentales a tener en cuenta, a la hora de apreciar el periculum in mora en el trámite cautelar**: *"Es reiterada la*

doctrina de esta Sala de que no es bastante demostrar la existencia de daños y perjuicios para obtener la suspensión sino que además ***es preciso demostrar o por lo menos razonar con lógica la irreparabilidad de tales daños y perjuicios****"* (STS de 29 de septiembre de 2000 [RJ 2001, 605]).

La posibilidad de reparación de los daños y perjuicios, se configura como causa excluyente del periculum in mora. Así lo confirma la STS de 11 de octubre de 2000 [RJ 2000, 10004]:

> *"Por lo pronto, no es dudoso que de la clausura y cierre de la actividad se derivan perjuicios para el recurrente y para terceros. Pero de ese hecho no se puede deducir que sin más sea procedente la suspensión solicitada. Para que así fuera sería necesario* ***que tales perjuicios fueran de imposible o difícil reparación****, lo que no parece suceder en el supuesto enunciado, pues los perjuicios enunciados (pérdidas económicas y de trabajo) son perfectamente evaluables".*

Pero en relación con el presente caso, en el que la parte demandante considera que la ejecución del Acuerdo de la Junta de Gobierno de suspensión de la *ZBE Madrid Central*, deteriorará gravemente la calidad del aire de Madrid, con las consecuencias para la salud de la ciudadanía y del medio ambiente expuestas en el presente Motivo, cabe mencionar la **sentencia del Tribunal Constitucional,** de 10 de mayo de 2000 [RJ 2000, 5934:

> "***que el daño ocasionado en la salud es en sí mismo un daño irreparable si no es evitado, con independencia de que pueda restablecerse aquélla mediante un tratamiento o compensarse***

el daño moral y patrimonial derivado de la enfermedad mediante una indemnización" .

Este mismo criterio se sigue, además, en las SSTS de 18 de marzo, 14 de abril y 8 de julio de 2000 [RJ 2000, 3075, 3364 y 7084].

Además, debe tenerse en cuenta que la característica principal del calentamiento global es que produce un daño progresivo, cuyo alcance total no es visible con carácter inmediato. Es una situación comparable a la del desarrollo de enfermedades por exposición continuada a materiales nocivos para la salud, como sucede con la exposición al Amianto y el posterior desarrollo de la Asbestosis. De este modo, las consecuencias que producirán las emisiones de GEI pasadas, y las que se están produciendo ahora, están latentes. Las consecuencias completas del nivel de concentración de CO2 actual, sólo serán plenamente visibles a partir del año 2050, del mismo modo que sólo ahora estamos sufriendo las consecuencias del nivel de emisiones de 1980.

En relación con la prueba del daño que produciría la ejecución del Acuerdo sobre el que se solicita la medida cautelar, el Tribunal Supremo no exige una prueba plena de los daños y perjuicios que se derivan de la ejecución del acto administrativo impugnado sino, **tan solo, una prueba indiciaria de estos o,** lo que es lo mismo, **"la razonabilidad de su producción". Así lo pone de manifiesto, entre otras, en su Sentencia de 26 de diciembre de 2001 [RJ 2002, 7521]**:

> *"... una doctrina reiterada de este Tribunal Supremo tiene declarado que el artículo 103.1 de la Constitución sanciona el principio general de eficacia de la actuación administrativa como lógica derivación de la presunción de legalidad y validez de la*

misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dando lugar a la regla general de la ejecutividad, que se mantiene aunque se interponga recurso jurisdiccional, salvo que el recurrente solicite la suspensión, alegando y probando, al menos indiciariamente, que de la ejecución habrían de derivarse perjuicios de difícil o imposible reparación".

También la STS de 23 de octubre de 2002 [RJ 2002, 10228], afirma que:

"(...) ***basta con que exista un principio de prueba de los perjuicios que pueden irrogarse al solicitante en el caso de que se deniegue la tutela provisional para que se tenga por verosímil lo por él alegado;*** *de manera que* ***no se exige*** *–a esos limitados efectos de obtener una justicia provisional– u****na prueba plena de esos perjuicios, siendo suficiente con la mera probabilidad*** *o verosimilitud de la concurrencia de hecho para que la medida solicitada deba concederse –* ***siempre y cuando concurran las restantes circunstancias que la Ley reclama como requisitos: periculum in mora y fumus boni iuris*** *y, siempre que, además, la ponderación de intereses en conflicto permita otorgar prevalencia al interés del peticionario"*

El principio de prueba, como requisito a justificar o aportar en el ámbito del periculum in mora, existe *"cuando el indicio, por su menor potencia indicativa permite únicamente presumir que el hecho a deducir es verosímil. Este concepto de prueba semiplena o prueba no totalmente persuasiva pero que vale para algo ... aparece con toda claridad recogido en el artículo 728.2 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (...) cuando*

esa misma Jurisprudencia subraya que el otorgamiento de la medida cautelar no prejuzga el pronunciamiento de la cuestión de fondo está –implícitamente– dando por supuesto que, ***como regla general, en el juicio cautelar basta una prueba semiplena, un amago presuntivo, en suma: un simple principio de prueba; por el contrario, en el proceso en el que se ventila la cuestión de fondo ya no basta con eso sino que es necesario una prueba completa****"* (SSTS de 25 de marzo [RJ 2002, 3149] y de 23 de octubre de 2002 [RJ 2002, 10228]).

Y así, considera mi mandante que los informes reseñados en el presente escrito (Informe AR5 del IPCC, de 2014; Informe de Avance de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero correspondientes al año 2018, del Ministerio de Transición Ecológica), constituyen prueba suficiente del peligro que comportaría la ejecución del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019 objeto del presente recurso, más allá de lo exigido por la citada jurisprudencia del TS sobre el principio de prueba o prueba semiplena, pues concretamente el informe IPCC, sirve de base para la adopción de todos los Acuerdos y políticas internacionales y europeas, en materia de reducción de emisiones y compromiso contra el cambio climático.

Además, no puede olvidarse que, como se ha señalado ut supra, 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 (NO2) en la ciudad de Madrid- se estaban adoptando "medidas urgentes, creíbles, urgentes y eficaces" y decidiera NO llevar a España al Tribunal de Justicia de la Unión Europeo, como sí hizo en el caso de otros Estados -Alemania, Francia, Hungría, Italia, el Reino Unido y Rumanía-, al considerar que dichas medidas podrían permitir lograr que las concentraciones de NO2

se ajusten, antes de 2020, a los estándares fijados por la Directiva sobre Calidad del Aire.

No sería de extrañar que la desactivación de Madrid Central contra la que se alza mi mandante, pudiera conllevar un cambio de parecer en la Comisión Europea y que el Reino de España fuese demandado ante el TJUE por infracción de la Directiva relativa a la calidad del aire en la ciudad de Madrid, y en tal sentido se han manifestado importantes representantes del ejecutivo europeo[15], [16].

Sexta.- En cuanto a la apariencia de buen derecho de la petición de suspensión cautelar interesada por mis mandantes.

La necesidad de conjurar la posible pérdida de la finalidad legítima del recurso con la medida cautelar que se ha solicitado por el demandante, queda aún más reforzada, si cabe, contemplando la concurrencia del complementario *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho que concurre con extraordinaria fuerza en el supuesto que nos ocupa.

Como ponen de manifiesto las SSTS de 7 julio 2016 (rec. 3454/2014) y 24 marzo 2017 (rec. 1605/2016) el "fumus bonis iuris" o apariencia de buen derecho es considerado en el Derecho común de la justicia cautelar como un requisito exigible para que pueda adoptarse una resolución de esta naturaleza, pues no parece que a quien manifiestamente asiste la razón a *limine litis* deba resultar perjudicado por el retraso en obtener una resolución de fondo.

[15] Vid.: https://www.vozpopuli.com/politica/arias-canete-posibles-multas-madrid-central_0_1255675425.html

[16] https://www.larazon.es/local/madrid/la-ministra-ribera-dice-que-bruselas-ve-una-provocacion-los-cambios-en-madrid-central-DF24032661

En este sentido, la Sentencia de 15 de febrero de 2013 de la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo (rec. 960/2012) señaló cómo *"no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia, sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídico s de la pretensión, siquiera a los meros fines de la tutela cautelar".*

Y por último cabe destacar cómo la Sentencia de la Sala II del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2004 (rec. 1678/2002) apunta cómo *"El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva parece demandar, también, que el "perjuicio" inherente al tiempo necesario para finalizar el proceso no recaiga en quien, con fuerte apariencia, tiene toda la razón"* y de ahí que "*no cabe interpretar el nuevo régimen jurídico de las medidas cautelares surgido en la Ley 29/1998 como de proscripción, radical, absoluta, del criterio de la apariencia de buen derecho. Este criterio del "fumus boni iuris", aun siendo enormemente controvertido, no parece que pueda ser totalmente desatendido al decidir sobre la adopción de medidas cautelares. Bien para evitar que a través de demandas de todo punto infundadas se perturbe el interés público o los derechos de terceros; bien, como hemos dicho antes, para evitar que la necesidad de acudir al proceso corra en perjuicio de quien aparentemente tiene toda la razón; bien, en fin, para decantarse por la decisión en los casos extremos en que tanto la no adopción como la adopción de la cautela pueda determinar una situación gravemente perjudicial o irreversible"* (en idéntico sentido, las SSTS Sala III de 21 de junio de 2006 o de 18 de noviembre de 2003).

Pues bien, en el presente asunto concurren las circunstancias precisas para poder considerar que la pretensión ejercitada por la parte actora está adornada de una apariencia de buen derecho que hace necesario acoger la presente solicitud de tutela cautelar.

Como se ha señalado anteriormente, el Acuerdo objeto del presente recurso y cuya inmediata suspensión de su eficacia se reclama:

> *"establec[e] un periodo de aviso, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 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 auditoría.*
> *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.*
> *El período 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".*

Esto es, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, acuerda la sustitución de la remisión a los infractores de las normas de acceso a Madrid Central de boletines de denuncia o acuerdos de inicio de expediente sancionador por la remisión de una comunicación de carácter meramente informativo de la infracción cometida y el tipo de sanción y cuantía de la multa que le sería impuesta de esta plenamente en vigor la Zona de Bajas Emisiones. Dice así el **artículo 247**:

*“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.

De la simple lectura del artículo se ofrece por tanto a todas luces evidente que **no concurre el presupuesto de hecho habilitante para la sustitución de medidas sancionadoras por avisos meramente informativos cuando YA se ha implantado definitivamente la ZBE Madrid Central (desde el 16 de marzo de 2019) y cuando NO se ha producido ninguna modificación sustancial o no, de los medios de control electrónicos e informáticos.** Todo lo más que se ha acordado es la realización de una auditoría al *"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"* pero ello es cosa bien distinta.

Es de destacar que el propio Acuerdo impugnado en su 'preámbulo' señala que: *"En desarrollo de esta previsión, se estableció un periodo de aviso que inicialmente estaba previsto que se extendiera, como mínimo, hasta el 28 de febrero de 2019, y que finalmente fue prorrogado hasta el 16 de marzo de 2019, fecha en que entró 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)".*

Esto es, que **la aplicación del artículo 247 de la Ordenanza *ex ante* de la implantación definitiva de la ZBE Madrid Central YA se ha producido**, sin que quepa repetirla en cumplimiento de compromisos electorales o por una futurible pretensión de introducir alguna mejora o variación en el sistema de control de accesos.

Cierto es, por otra parte, y como fue público y notorio que puesto en marcha el sistema de control de accesos de ZBE Madrid Central,

presentó algunas disfunciones, anomalías o incidencias menores (como se les quiera llamar) y en concreto referidas al huso horario[17].

Pero esas deficiencias ya han sido subsanadas, tal y como reconoce el propio Acuerdo impugnado cuando señala qu**e** *"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… [si bien] 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".*

El alcance de esa incidencia desde luego que no tiene la entidad como para justificar la suspensión del mecanismo sancionador de cumplimiento de las normas de acceso a la ZBE Madrid Central, por lo que su invocación se ofrece de manera autoevidente como un mero subterfugio o excusa para suspender de facto la eficacia de las normas reguladoras de la ZBE Madrid Central.

Dicho de otro modo, **el Acuerdo impugnado carece manifiestamente de soporte en el artículo 247 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible en cuya virtud se acuerda** puesto que ni nos encontramos en una fase anterior a la puesta en marcha de la ZBE Madrid Central, ni

[17] Y así el Organismo Autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid detectó que en el proceso de generación de las remesas de denuncias por acceso indebido a la ZBE Madrid Central entre los días 16 de marzo a 16 de abril de 2019 se habían indicado las horas en formato AM/PM, cuando el formato correcto para el procesamiento de las sanciones es de 24 horas, lo que afectaba a determinadas denuncias formuladas por accesos entre las 13:00 h y las 00:59 h.
Este defecto –menor y meramente formal y que no alcanza ni muchos menos al núcleo del sistema informatizado de control de accesos- fue subsanado mediante la anulación de todas las denuncias formuladas en dicho periodo y la corrección del formato horario a emplear durante el proceso de generación de sanciones.

se han introducido modificaciones esenciales en el dispositivo electrónico de control del mismo, sin que las incidencias menores señaladas (y ya subsanadas) pueden invocarse cabalmente al efecto **y de ahí que se reclame la suspensión inmediata de su eficacia.**

PERO ES QUE NO SOLO NO TIENE SOPORTE EN EL ARTÍCULO 247, SINO QUE DEJA EN BLANCO Y SIN LÍMITE DE TIEMPO LA AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE LA FACULTAD COERCITIVA, DEJANDO SIN VIRTUALIDAD LO PERSEGUIDO POR LA ORDENANZA, Y PRETENDIENDO POR LA VÍA DE UN ACUERDO DE LA JUNTA DE GOBIERNO, UNA VERDADERA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA PARA DEJARLA SIN VIRTUALIDAD EN LO QUE A ESTE RESPECTO PERSIGUE.

Y es que bien sabe el Juzgado ante el que tengo el honor de comparecer que la experiencia demuestra la conveniencia de adoptar la medida cautelar de suspensión cuando se constate al inicio del proceso la "apariencia de buen derecho" como es el caso que nos ocupa y conforme se irá. Por este motivo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se muestra proclive a admitir esa suspensión cautelar, pudiendo citarse como ejemplo sus Sentencias de 27 de Marzo de 2014 (casación 2540/2013), 18 de Junio de 2013 (casación 3048/2012), de 23 de marzo de 2011 (casación 2672/2010), 10 de mayo de 2011 (casación 3623/2010) o de 17 de julio de 2008 (casación 1510/2006), entre otros muchos.

En definitiva y por tanto, las circunstancias expuestas han de ser tenidas en cuenta a fin de considerar, sin prejuzgar por el momento la decisión final del proceso, la apariencia de buen derecho de la pretensión anulatoria ejercitada por la recurrente en el principal del que dimana la presente pieza separada.

Séptima.- En cuanto a la medida cautelar interesada

Tal y como expresa el Auto del Tribunal Supremo de 12 de Abril del 2012 (Rec. 154/2012):

> *"Con la nueva regulación concluye el monopolio legal de la medida cautelar de suspensión, pasándose a un sistema de "númerus apertus", de medidas innominadas, entre las que sin duda se encuentran las de carácter positivo. El artículo 129.1 se remite a "cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia".*
>
> *Se establece con precisión el ámbito temporal de las medidas: La solicitud podrá llevarse a cabo "en cualquier estado del proceso" (129.1, con la excepción del núm. 2 para las disposiciones generales), extendiéndose, en cuanto a su duración, "hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en que se hayan acordado, o hasta que este finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley" (132.1), contemplándose, no obstante, su modificación por cambio de circunstancias (132.1 y 2).*
>
> *Por último, y en correspondencia con la apertura de las medidas cautelares, la vigente LRJCA lleva a cabo una ampliación de las contracautelas, permitiéndose, sin límite alguno, que puedan acordarse "las medidas que sean adecuadas" para evitar o paliar "los perjuicios de cualquier naturaleza" que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133.1); añadiéndose además que la misma "podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho" (133.3).*

Esto es, tal y como señala la Sentencia de la Sala III de 24 de julio de 2008, la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo de la Ley rituaria de la jurisdicción caracteriza al sistema general de dichas medidas (artículos 129 a 134), entre otras

notas definitorias, por sustituir el antiguo monopolio legal de la medida cautelar de suspensión instaurándose un sistema de *numerus apertus*, de medidas innominadas, entre las que también se encuentran las de carácter positivo.

Pues bien, dentro de este amplio abanico de medidas cautelares que la Ilma. Sala a la que me dirijo puede acordar, entiende mi patrocinado que **en el caso que nos ocupa procede acordar la suspensión inmediata** de la eficacia **del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019 por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central**.

Pretensión que se formula por entender necesaria e imprescindible su adopción con la finalidad de conjurar el riesgo de que, de no acordarse la medida se deteriore significativamente la calidad ambiental de la Zona Central de Madrid, por la que volverían a circular libremente vehículos a motor sin ninguna clase de restricción, con el incremento de la contaminación atmosférica y acústica que ello supone, y la desactivación de una medida que, no conviene olvidarlo, mereció la 'moratoria' de la Comisión Europea que a la vista de la misma decidió no llevar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimineto de la Directiva de calidad del aire.

<u>Octava</u>.- En cuanto a la pretensión de mis mandantes en el presente recurso.

Mi mandante interpone el presente recurso contencioso administrativo, ejerciendo una pretensión anulatoria frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019 por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de

Bajas Emisiones Madrid Central por entender que incurre en motivos de nulidad de índole formal y material por cuanto infringe la normativa estatal, autonómica y aún local de movilidad y protección ambiental.
Pretensión por tanto plenamente ajustada a la pretensión cautelar que se interesa en el presente acto.

<u>Novena</u>.- La legitimación especial con la que se actúa habilita para invocar la defensa del interés general territorial y ambiental.

Partiendo, conforme se ha expuesto anteriormente de que la suspensión de la ejecutividad no es una medida excepcional, sino una medida jurisdiccional normal englobada en el ejercicio el derecho a la tutela judicial efectiva cuando hay riesgo, considera mi mandante que en este caso concurren –y se han acreditado- todas y cada una de las causas que, tanto el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción, como la interpretación más reciente que del mismo ha hecho la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en los términos anteriormente expuestos para enlazarlo con el derecho constitucional a obtener de los Tribunales tutela judicial ***efectiva***. Además como es público y notorio, la asociación Greenpeace España que represento en el presente recurso despliega una intensa actividad en defensa de la naturaleza, la protección del medio ambiente y la sostenibilidad en las relaciones entre el ser humano y el medio.Y la impugnación de Acuerdos como el que nos ocupa, que viene a desarticular una medida tan importante como eficaz y efectiva para la lucha contra la contaminación atmosférica y acústica en los cascos urbanos es evidentemente parte de esas actividades se realizan para la consecución de sus fines.
Por tanto, se persigue en el presente procedimiento <u>la defensa de un interés público de primer orden</u>, consagrado por nuestra Constitución como un verdadero valor constitucional al imponer a los poderes públicos la obligación de velar por la explotación racional de los recursos

naturales reconocer y garantizar el derecho al medio ambiente adecuado a las necesidades de las personas.

Así, la legitimidad especial conferida a mi mandante por la **acción popular** prevista en el **Ordenamiento Jurídico Ambiental (**artículos 3.3. b) y 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente así como el Convenio de Aarhus y demás normativa comunitaria e internacional hace que **el interés que en este pleito se persigue no sea un mero interés particular sino el interés público ambiental**, lo que es importante dejar sentado antes de entrar a demostrar que la ejecutividad del Acuerdo, además de conculcar el Ordenamiento jurídico, conllevará graves e irreparables perjuicios no sólo para intereses generales ciudadanos sino, sobre todo, para el propio interés público ambiental y la propia ciudad de Madrid.

Décima.- No exigibilidad de prestación de caución o garantía a mis representadas para obtener la suspensión.

Entiende mi mandante que en el supuesto que nos ocupa no deberá exigirse prestación de caución o garantía a mí representada, puesto que ésta no opera como requisito sine qua non, a la vista del tenor del artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional, y dada la naturaleza voluntaria y asociativa de la entidad recurrente así como los fines de protección de la naturaleza y de la explotación racional y sostenible de los recursos naturales que en el presente procedimiento se defienden, no resultaría necesaria la prestación de fianza o, en todo caso, que debería exceptuarse al recurrente de su prestación, y ello por los siguientes motivos:

1.-Del tenor del artículo 133.1 de la Ley rituaria de esta jurisdicción no cabe deducir ni mucho menos la exigencia en todo caso de caución cuando establece, con un carácter potestativo que "*Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos*".

2.- Distintas Salas han eximido a entidades conservacionistas de prestar caución a la hora de adoptar suspensiones cautelares en recursos en los que se defendía el interés público ambiental, como fue el caso del auto de 7 de noviembre de 1991 de la Sala III del Tribunal Supremo, los Autos de 8 de febrero y 10 de febrero de 2006 de la Sala de lo contencioso del TSJ del País Vasco que acordó suspender la vigencia de la Orden Foral 6977/2005, de 19 de diciembre, para la caza de la contrapasa temporada 2006, el auto de 3 de marzo de 2009 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordando la suspensión cautelar de las obras del Puerto de Granadilla (Tenerife), la Sentencia de 29 de enero de 2010 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el recurso de apelación 303/2009 ut supra citada, ratificando el precedente Auto de 18 junio de 2009 del Juzgado de lo contencioso administrativo núm. uno de Ávila que acordó la suspensión cautelar de las obras de ejecución Proyecto de Sistemas Generales de Infraestructuras de los Sectores Urbanizables S-2, S-3, S-4, S-5, S-6 y S-7 de Villanueva de Gómez (Ávila), o el Auto 1026/2011 de 25 de octubre de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Castilla y León, sede de Valladolid que a instancias de la Federación Regional de Ecologistas en Acción de Castilla y León suspendió la

eficacia de los artículos 2.1, 6.1 y .3 y 9.1 de la Orden MAN/867/2011 de 24.06 de Vedas para la temporada 2011/2012 en Castilla y León; del mismo modo, el Auto de treinta y uno de julio de dos mil catorce, dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid en la Pieza de Medidas Cautelares 357/2013 – 01 acordó la suspensión del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid que aprobara definitivamente la Modificación Puntual del PGOU de Madrid de 1997, en el ámbito del APE 00.03 "Bernabéu Opañel", a instancias de Ecologistas en Acción indicando que *"no es necesario la prestación de caución alguna por la recurrente".*

3.- Por otra parte, resulta manifiesto que la exigencia de una elevada caución puede determinar que quede menoscabado el derecho a la tutela judicial efectiva ante la evidente dificultad de afrontar el pago o depósito de una suma elevada por parte de una asociación que como mi mandante carece de naturaleza mercantil, está constituida para la defensa del medio ambiente y la legitimación de ésta se fundamenta como se ha señalado en la acción popular en defensa de los valores ambientales como se ha señalado que responde a la finalidad de asegurar en los términos más amplios posibles una protección adecuada del medio ambiente. En este sentido es de destacar la especial legitimación que en este ámbito reconoce a las organizaciones ecologistas la más autorizada doctrina jurisprudencial, por todas la Sentencia de 25 de junio de 2008 de la Sala III del Tribunal Supremo, en los siguientes términos:

> "*La especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma*

sociedad -como utilidad substancial para la misma en su conjunto-, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo".

Debe tenerse en cuenta y ser valorado en sus justos términos que la imposibilidad de prestar una cuantiosa caución provocaría, en el caso de que se reconociese el derecho a esta parte recurrente a la medida cautelar, provocando a la postre aquello que la medida cautelar trata de evitar, cual es que el presente recurso contencioso administrativo pierda su finalidad al encontrarse una eventual sentencia estimatoria con una situación fáctica de imposible reversibilidad; Sentencia 131/2008, de 17 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Andalucía en Granada. Pte: D. Manuel Ponte Fernández. Fdto. Jco. Octavo. Esta misma resolución se expresa en los siguientes términos:

"resulta manifiesto que la exigencia de caución en tal elevadísima cuantía solicitada por la apelante, justificada por un informe técnico ciertamente no contradicho en autos, incluso siendo objeto de ponderación por esta sala, puede determinar que quede MENOSCABADO EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA ante la evidente dificultad de cumplir dicha exigencia por parte de una asociación que no tiene naturaleza mercantil y constituida para la defensa del medio ambiente, *máxime si se tiene en cuenta que la legitimación de la asociación realmente se fundamenta cuando menos en la acción pública".*

4.-Por último, pero no por ello menos importante, entiende mi patrocinada que ningún perjuicio se puede derivar para el interés general sino todo lo contrario teniendo en cuenta la apariencia de buen derecho que se desprende en los términos expuestos en el presente escrito.

Por ello, **AL JUZGADO SOLICITO** que teniendo por hechas las anteriores manifestaciones, se sirva en su virtud de acordar la suspensión inmediata de la eficacia del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019 por el que se establece un periodo de aviso en relación con el acceso a la Zona de Bajas Emisiones Madrid Central objeto de este recurso, sin exigir el depósito de fianza o caución a esta parte recurrente.

OTROSÍ DIGO TERCERO Que a los efectos previstos en los artículos 45 LJCA se solicita del Sr. o Sra. Letrado de Administración de Justicia el examen de oficio y admisión a trámite de este escrito de interposición, o en el caso de que se observara en el mismo, así como los subsiguientes actos procesales, cualquier defecto de forma se comunicara de forma inmediata a esta parte a los efectos oportunos otorgando el preceptivo período de subsanación establecido legalmente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil asimismo manifestamos que es voluntad de esta parte cumplir con todos los requisitos formales de aplicación.

A LA SALA SOLICITO tenga por realizada la manifestación precedente a los efectos oportunos.

En Madrid, a 3 de julio de 2019

NOMBRE PERNAS ROMANI MARIA BEGOÑA - NIF 36054249R

Firmado digitalmente por NOMBRE PERNAS ROMANI MARIA BEGOÑA - NIF 36054249R
Fecha: 2019.07.05 12:08:41 +02'00'