

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID
(SEGUNDO SEMESTRE 2019)**

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

*Profesor Contratado Doctor
Universidad Carlos III de Madrid
daniel.entrena@uc3m.es*

SUMARIO: 1. Paralización y sanción aparejada por Ayuntamiento de actividad sometida a autorización ambiental integrada de la contaminación, sobre la base de competencias propias en materia de actividades clasificadas (STSJ de Madrid 20 de febrero de 2019, nº rec 134/2018). 2. Protocolo de medidas para episodios de alta contaminación en la ciudad de Madrid STSJ de Madrid, 6 de marzo de 2019, nº rec. 243/2016. 3. Suspensión de la Zona de Bajas Emisiones de Madrid Central (Autos del y JCA nº 24 de 5 julio de 2019, y del JCA nº 7 de 16 de julio de 2019)

1. PARALIZACIÓN Y SANCIÓN APAREJADA POR AYUNTAMIENTO DE ACTIVIDAD SOMETIDA A AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DE LA CONTAMINACIÓN, SOBRE LA BASE DE COMPETENCIAS PROPIAS EN MATERIA DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS (STSJ DE MADRID 20 DE FEBRERO DE 2019, Nº REC 134/2018).

La primera resolución judicial que traemos a estas páginas es una sentencia del TSJ de Madrid que se pronuncia en apelación sobre la Sentencia del día 27 de noviembre de 2017, del el Juzgado de lo Contencioso Administrativo (JCA) nº 13 de Madrid, en el Procedimiento ordinario número 295/2016. Esta Sentencia de la instancia acordaba la desestimación íntegra del recurso contencioso administrativo interpuesto por una empresa industrial, contra las resoluciones del Ayuntamiento de Arganda del Rey, que ordenaban, de un lado “la suspensión inmediata de los usos no autorizados y se requiere la legalización de la modificación de la actividad de fabricación de grasas y aceites animales” y proponía la revocación de las licencias concedidas a la empresa. De otro lado, se imponía a la recurrente una sanción económica de 30.001 euros por el uso del suelo y servicios de actividad de fabricación de grasas y aceites animales sin ajustarse a la licencia exigida en el artículo 151 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

La sentencia impugnaba fundamentaba la desestimación del recurso en que el municipio de Arganda del Rey tiene competencias sobre medioambiente, y en particular puede exigir y controlar las actividades molestas o insalubres mediante la preceptiva licencia municipal de actividad. Por ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 1/2016 que aprueba el Texto

Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, la Comunidad Autónoma puede condicionar al municipio la autorización ambiental integrada, de modo que una vez autorizada la actividad nada impediría al municipio ejercer sus competencias sobre medio ambiente y sanidad, en particular sobre actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

Por ello, y puesto que ese precepto contempla la coexistencia de la autorización integrada otros medios de intervención administrativas en las actividades clasificadas, una vez comprobado que se había producido una modificación substancial de la actividad, la Sentencia coincide con el criterio municipal de que la empresa no disponía de las licencias necesarias para el ejercicio de la actividad, procediendo por ello la suspensión con propuesta de revocación de la licencia integrada que poseía la empresa, y la sanción aparejada por carecer del título preceptivo necesario para el ejercicio de la actividad.

Pues bien, comienza la Sala efectuando una labor casi pedagógica respecto el control integrado de la contaminación, su origen, finalidad y régimen de distribución de competencias en la materia. Recogemos en extenso de forma literal esta parte de la Sentencia porque describe muy bien, y de forma detallada estos elementos. Señala así el Fundamento Jurídico Cuarto:

“La resolución de la cuestión suscitada comporta el examen de las competencias de los municipios en el marco del procedimiento de autorización ambiental integrada. La Constitución española en el artículo 137 reconoce la autonomía local, pero no determina las competencias locales, por lo que la atribución se efectúa, por una parte, por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local y por otra por la legislación sectorial estatal y autonómica. La protección ambiental figura en el listado del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, además el artículo 28 se refiere expresamente a la protección ambiental cuando establece la posibilidad de que los municipios desarrollen actividades complementarias de las otras administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la legislación sectorial estatal, la ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (vigente al tiempo de

dictarse la resolución impugnada y derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2017, que aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación), garantizaba la participación municipal en un doble momento, de tal forma que, por un lado, entre la documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada figura necesariamente un informe del ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico- artículo 15 -, y por otro, dentro del procedimiento se incluyen informe preceptivo del ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia-artículo 18-, y además se mantiene en todo caso el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia, si bien la autorización ambiental integrada condiciona su posible contenido sustantivo a ser vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencia o la imposición de medidas correctoras así como lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.

La autorización ambiental integrada es una técnica que tiene su origen en la normativa comunitaria. Ahora bien, una vez desarrollada por el Derecho interno por medio del instrumento normativo correspondiente -que tuvo lugar por medio de la Ley 16/2002- es a dicha normativa interna a la que hay que estar. La autorización ambiental integrada es, como cualquier autorización, una técnica de control e interrupción administrativa que, en particular, pretende anticipar la protección ambiental actuando sobre la causa o el origen de la contaminación. El objetivo indicado se cumple mediante la creación de esta nueva figura que se importa a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la expresada Ley 16/2002, al trasponer el contenido de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación.

Según la citada ley 16/2002, de 1 de Julio, la "Autorización ambiental integrada" es "la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación" (artículo 3.1).

La finalidad que se persigue con la autorización ambiental integrada, según el artículo 11 es: " a) Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. b) Disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.

Respecto a la intervención de la administración autonómica y municipal, además de los informes previstos en los artículos 15 y 18 anteriormente citados, en la autorización ambiental integrada se establecen mecanismos de coordinación y deslinde de competencias, de tal manera que según en su artículo 28 se dispone que: "1.El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables".

En consecuencia, concluye la Sentencia, "se establece un control previo llevado a cabo por la de la Comunidad Autónoma que concede la autorización ambiental integrada, y por otro, se deja a salvo la autonomía municipal respecto a la concesión de la licencia de apertura" (...).

Finalmente, respecto al régimen sancionador previsto en la ley 16/2002 de 2 de julio, recuerda que es competencia de las comunidades autónomas "...adoptar las medidas cautelares y las de control e inspección, así como para ejercer la potestad sancionadora y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas gestionadas por la Administración General del Estado". No obstante, para evitar disfuncionalidades se establece que las actuaciones de las administraciones se ajustarán a los principios de información mutua, cooperación y colaboración (artículo 6).

Este régimen aplicado al caso, y sin perjuicio de los hechos probados, supone que:

1/El ayuntamiento puede ejercer sus competencias de control de funcionamiento de la actividad, dictando las resoluciones correspondientes en caso de incumplimiento en el ejercicio de la actividad. Pero únicamente respecto a este extremo, por consiguiente no respecto la autorización ambiental integrada. En caso de que un Ayuntamiento considere que una empresa puede estar ejercitando actividades no autorizadas bajo el título municipal de funcionamiento, y siempre y cuando exprese de cuáles se trata, en tal caso podrá proceder a su sanción, pero únicamente respecto dicha cuestión.

2/Por ello, respecto a la autorización ambiental integrada, se trata de "una autorización de funcionamiento o de vínculo permanente, es decir, que lo relevante no es tanto que se cumplan determinados requisitos en un determinado momento, sino que las exigencias legales, reglamentarias y de concesión se vayan cumpliendo durante el desarrollo de la actividad. El desarrollo de la actividad tiene que cumplir las condiciones de otorgamiento de la licencia y el control de las medidas correctoras, estas últimas controladas por la Comunidad Autónoma, para ello se establece en la resolución de concesión una revisiones periódicas cada cuatro años y la aplicación, si procede, de los avances técnicos que permiten una reducción significativa de las emisiones. También la autorización ambiental integrada está condicionada a que en caso de realizarse una

modificación en las instalaciones o en su proceso productivo se deberá notificar esta intención al Área de Control Integrado la contaminación, con el fin de determinar si la modificación es o no sustancial, si se determina que la modificación sustancial se deberá solicitar una nueva autorización ambiental integrada”.

Por todo ello, concluye la sentencia anulando la suspensión de la actividad y la sanción que el Ayuntamiento había determinado, porque si bien corresponde a su ámbito competencial en lo relativo al régimen de funcionamiento –lo que incluye el control urbanístico pertinente- no alcanza así al de control integrado de la contaminación, que únicamente puede corresponder a la Comunidad Autónoma.

2.- PROTOCOLO DE MEDIDAS PARA EPISODIOS DE ALTA CONTAMINACIÓN EN LA CIUDAD DE MADRID. STSJ DE MADRID, 6 DE MARZO DE 2019 (Nº REC. 243/2016).

La Sentencia que en segundo lugar comentamos desestima el recurso de una asociación de conductores de vehículos contra el Acuerdo de 21 de enero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación de dióxido de nitrógeno (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid núm. 7.583 de 25 de enero de 2016).

Según la entidad recurrente el régimen contenido en dicho Protocolo era directamente contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), respecto las restricciones de circulación de tráfico que contempla; el primer principio se vería violentado por no garantizar la publicidad de las resoluciones de activación y desactivación del Protocolo en episodios de máxima contaminación, mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por su parte el principio de seguridad jurídica se vería lesionado porque las restricciones sobre la circulación de vehículos están condicionadas a la

permanencia de determinados niveles de polución en el ambiente, pero sin asegurar su temporalidad de forma prefijada, de forma que incluso se prevé su prolongación y desactivación automática de las medidas, sin necesidad tampoco de ninguna publicidad formal, puesto que el Acuerdo únicamente prevé la realización del máximo esfuerzo de publicidad, incluyendo las redes sociales.

Además, consideraba la entidad recurrente que el Protocolo vulneraba la Ley 5/1985, de creación del Consorcio Regional de Transportes públicos Regulares de Madrid, por invadir las competencias atribuidas al Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid respecto a la planificación del transporte público. A este respecto, el Protocolo preveía que en episodios de máxima contaminación, el Ayuntamiento de Madrid solicite al Consorcio Regional de Transportes de Madrid que refuerce la información sobre las alternativas al transporte privado en la zona metropolitana, así como la adopción de medidas necesarias “para maximizar la capacidad del transporte público en la Comunidad de Madrid, con el fin de absorber con la mayor eficacia el previsible incremento de viajeros durante el periodo de duración de las medidas de restricción del tráfico”.

Pues bien, el TSJ de Madrid va a desestimar dichos alegatos.

Comienza la Sala recordando el origen de ese Protocolo anticontaminación, situándolo en la normativa comunitaria europea y estatal que la ha transpuesto: la Directiva 96/62/CE sobre la evaluación y control de la calidad del aire, “que supuso un nuevo enfoque de la política ambiental comunitaria sobre la protección de la atmósfera, un enfoque integrado que trata de superar la sectorización y la dispersión normativa antecedente”, y las cuatro Directivas de desarrollo o “Directivas hijas”: (i) Directiva 1999/30/CE del Consejo de 22 de abril de 1999 (relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxido de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, que fue modificada por Decisión de la Comisión 2001/1744/CE de 17 de octubre), (ii) Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente), (iii) Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de febrero de

2002 (relativa al ozono en el aire ambiente), y (iv) Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004 (relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos den el aire ambiente).

Finalmente, recuerda el Tribunal, “con la aprobación de la nueva Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, relativa a la " calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia para Europa ", que constituye una de las medidas fundamentales de la " Estrategia Temática sobre Contaminación Atmosférica de 2005 ", se refunden en un solo texto la citada Directiva marco y las tres primeras Directivas Hijas”. Y en virtud del artículo 33.1 los Estados miembros se comprometen a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la nueva Directiva antes del 11 de junio de 2010.

Ya en relación con la normativa estatal de trasposición, la Sentencia recuerda la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (derogando expresamente la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961), así como el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad de aire (que establece los umbrales de alerta para tres contaminantes: dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y ozono).

A continuación recuerda que en virtud de esa normativa, deben ser aprobados:

- i) planes de calidad del aire “para establecer medidas adecuadas para que el periodo de superación de los valores límites sea "lo más breve posible ", pudiendo incluir "medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños" (artículo 23.2 Directiva 2008/50/CE);
- ii) Planes de acción a corto plazo, “previstos para 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 de la

expresada Directiva, que indicarán las medidas que deben adoptarse a corto plazo para reducir el riesgo de superación o la duración de la misma”.

Así, respecto a los Entes Locales, destaca la Sentencia que el artículo 16.4 de la Ley 34/2007 les atribuye la posibilidad de elaborar, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas, así como aprobar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

Finalmente comprueba la Sentencia que el artículo 25 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, contempla los Planes de acción a corto plazo, que siendo elaborados por las CCAA o Entidades Locales, son aplicables cuando se supere el nivel de contaminantes de los umbrales de alerta especificados en su Anexo I, pudiendo “establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, reducir o suspender actividades que contribuyan de forma significativa a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos”, incluyendo medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, a aeronaves en ciclo de aterrizaje y despegue, a obras de construcción, a buques amarrados y al funcionamiento de instalaciones industriales o el uso de productos y a la calefacción doméstica.

Tras efectuar el anterior repaso, describe la Sentencia el Acuerdo impugnado y el protocolo anticontaminación, que sincréticamente contempla:

1/La división en cinco zonas del término municipal, de tal manera que las situaciones de alerta puedan declararse en áreas más reducidas con alta densidad de población

2/Tres niveles de actuación: Preaviso, Aviso y Alerta para episodios de contaminación en que se superen los niveles máximos, previéndose a su vez cuatro "escenarios" para la puesta en marcha de las correspondientes actuaciones previstas, a saber:

- a) Medidas informativas
- b) Reducción de la velocidad a 70 km/h en la M-30 y accesos.
- c) Prohibición del estacionamiento de vehículos en las plazas y horarios del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER).
- d) Restricción de la circulación en el interior de la almendra central (área interior de la M-30) del 50% de todos los vehículos con las excepciones dispuestas en el anexo II.
- e) Restricción de la circulación de taxis libres, excepto Ecotaxis y Eurotaxis, en el interior de la almendra central (área interior de la M-30).
- f) Restricción de la circulación por la M-30 del 50%4 de todos los vehículos con las excepciones dispuestas en el Anexo II.
- g) Medidas de Promoción del Transporte Público.

Concretamente, respecto la puesta en marcha de las medidas informativas y de reducción de la velocidad se prevé su aplicación inmediata, “tan pronto como sea posible” tras haberse alcanzado alguno de los escenarios definidos.

Por su parte, las medidas de restricción del estacionamiento y la circulación se aplican, una vez alcanzado alguno de los escenarios definidos, mediante la aprobación de un Decreto por el Delegado de Medio Ambiente y Movilidad, cuyas medidas entran en vigor “al día siguiente de su adopción, salvo que la previsión meteorológica indique la reversión de la situación de contaminación”. No obstante, también se prevé la no aplicación excepcionales de dichas medidas bien por razones de seguridad y orden público, bien cuando por circunstancias puntuales pudieran ser contraproducentes para la reducción de la contaminación, provocando así un incremento en la congestión del tráfico; por ejemplo, por operaciones especiales de entrada o salida por período vacacional o de días festivos o fin de semana.

Por lo que respecta a la desactivación de las medidas, el Acuerdo prevé que se efectuará "tan pronto como dejen de darse las condiciones anteriormente descritas en este Protocolo. No obstante, si se prolongara la situación meteorológica desfavorable y por tanto no pudiera darse por concluido el episodio, con el objeto de reducir el impacto sobre la salud pública se mantendrán las medidas de reducción de la velocidad aplicadas cuando, aún sin superarse los niveles de preaviso o aviso, las concentraciones continúen siendo elevadas, esto es, que dos o más estaciones de la misma zona registren niveles iguales o superiores a 160 microgramos/m³".

La Sala sentenciadora no va a encontrar, empero, ninguna afección a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo que respecta a la activación y desactivación formal de las medidas, considera que "no es preciso que el Protocolo impugnado prevea expresamente la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid por cuanto que dicha necesaria y preceptiva publicación formal ya aparece expresamente prevista en el citado artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad; como igualmente aparece prevista por el citado precepto la necesidad de que las medidas adoptadas vayan precedidas de la oportuna señalización".

En segundo lugar, en relación con la desactivación o extensión automática de las medidas, sin dictado del correspondiente Decreto

"ninguna objeción cabe realizar (...) [pues] Nada más lógico que prever que cuando ya no se den las circunstancias que determinaron las medidas restrictivas adoptadas se vuelva a la situación de normalidad anteriormente existente. Obviamente, la vuelta al escenario preexistente a la constatación del suceso de contaminación deberá ser adoptada por el mismo órgano administrativo que acordó la adopción de las medidas correspondientes, salvo que el propio Decreto que las hubiese adoptado hubiese establecido un determinado ámbito temporal de aplicación. Por supuesto, la vuelta a la situación anterior deberá tener obligado reflejo en la correspondiente señalización, en recta y cumplida aplicación de la normativa anteriormente señalada".

Lo anterior no obsta, concluye la Sala, para que

“una eventual inexistente o deficiente publicación formal en el Diario Oficial de la Comunidad de Madrid de las medidas restrictivas adoptadas, o la eventual inexistente o deficiente señalización de las medidas adoptadas, pueda y deba ser examinada con ocasión de la eventual impugnación formulada contra la resolución sancionadora que se hubiere dictado con ocasión de la apreciación por la Administración de una conducta vulneradora de las medidas restrictivas circulatorias que se hubieren adoptado con ocasión de un suceso contaminante”.

Finalmente, por lo que respecta a las competencias del Consorcio Regional de Transporte de la Comunidad de Madrid en lo relativo a la planificación y gestión del transporte público, el Tribunal considera que no existe invasión alguna; lo único que hace el Protocolo es adelantarse a los efectos que sobre el transporte público tendrá la aplicación de las medidas contempladas, y conociendo que la competencia sobre la materia le corresponde a dicho Consorcio, contempla la programación y solicitud por el Ayuntamiento de Madrid de las medidas adecuadas para dichos escenarios.

Es por ello posible afirmar que a la luz del contenido de esta Sentencia el siempre polémico Protocolo anticontaminación de la ciudad de Madrid tiene pleno encaje legal y además sus medidas con están viciadas desde la óptica de la legalidad formal ni sustantiva.

3.- SUSPENSIÓN DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE MADRID CENTRAL (AUTOS DEL Y JCA Nº 24 DE 5 JULIO DE 2019, Y DEL JCA Nº 7 DE 16 DE JULIO DE 2019)

Como se relata en la Crónica de legislación de la Comunidad de Madrid, de este mismo número de la Revista, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Madrid de fecha 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, se alzaron ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las entidades ecologistas AEDENAT-Ecologistas en Acción y Greenpeace, y el Grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Madrid.

Pues bien, los dos Autos que traemos a esta Sección se refieren a la paralización cautelarísima del Acuerdo municipal impugnada, *inaudita parte* (sin necesidad de escuchar previamente al Ayuntamiento de Madrid), precisamente por el riesgo de que se pueda provocar algún daño al medio ambiente y la salud de las personas en caso de que la suspensión de la ZBE Madrid Central se llevara a efecto.

El Auto del JCA nº 24 de 5 de julio de 2019 señala así:

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

Conforme a lo dispuesto en el art. 130 de la LJCA, y previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto cabe apreciar que la no adopción de la medida de suspensión cautelar de la actuación impugnada, en los términos solicitados por la entidad recurrente, haría perder la finalidad legítima al recurso por cuanto de estimarse el recurso interpuesto contra la actuación impugnada consistente en el Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en lo relativo a establecer un periodo de aviso que se extenderá desde el 1 de julio de 2019 hasta, como máximo el 30 de septiembre de

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

Por tanto, partiendo de la obligación general de los poderes públicos de proteger el medio ambiente, dada que la finalidad de la ZBE Madrid Central era precisamente esta, y puesto que no se había producido ninguna circunstancia modificativa de dicha realidad, considera el Juzgado que de suspenderse esa medida se incrementarían notablemente las emisiones contaminantes a la atmósfera. Una conclusión preliminar que es alcanzada sin necesidad de mayor prueba ni escuchar al respecto al Ayuntamiento de Madrid.

El JCA nº 7 de Madrid no fue sin embargo tan posibilista. Este órgano jurisdiccional, en los recursos de Greenpeace y del Grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Madrid, que habían pedido también la suspensión cautelarísima del Acuerdo municipal, decidió inicialmente no acceder a dicha medida.

En su Auto de 4 de julio de 2019, entendió así, a diferencia de lo considerado por el Auto del JCA nº 24 de 5 de julio al que nos acabamos de referir, que no era procedente la medida cautelarísima por no haber justificado la improcedencia de escuchar al Ayuntamiento. Por ello desestimó dicha petición, que no obstante fue tramitada por el procedimiento cautelar ordinario de conformidad con lo dispuesto en los artículos 130 y ss de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A ello se debe, justamente, el Auto del JCA nº 7 de 16 de julio de 2019, en el que sí accede ya a la petición cautelar de suspensión, una vez escuchado al Ayuntamiento de Madrid, y cuyo razonamiento exponemos de forma sincrética.

Tras recordar el régimen de las medidas cautelares y las exigencias jurisprudenciales sobre su adopción, comienza el Auto señalando que las ZBE se crean por la OMS en virtud 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, que prevé la aprobación de incentivos y restricciones que promuevan su transformación 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.

A continuación examina los motivos aducidos por el Ayuntamiento de Madrid para suspender la ZBE Madrid Central, a saber:

“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”.

Frente a este razonamiento el Grupo municipal socialista considera que no estaba justificada la suspensión, de un lado porque el propio Acuerdo municipal reconoce que los desajustes del control de accesos se han solucionado y que igualmente se han tomado medidas para no sancionar a los ciudadanos que se han visto afectados. A juicio de los concejales del referido Grupo político, la suspensión del acuerdo contravendría la normativa comunitaria en materia de protección de la calidad atmosférica, y que si Madrid no ha sido sancionada por ello era gracias a la adopción de medidas como la que el Ayuntamiento quería suspender. Por ello,

los recurrentes entienden que el riesgo de afectar a la salud de los ciudadanos y el medio ambiente era manifiesto, y que en virtud del principio de precaución comunitario, el Acuerdo de suspensión de Madrid Central debía ser suspendido cautelarmente.

Eso mismo va a concluir el Auto del JCA nº 7, señalando así:

“que si bien hubiera sido deseable una mayor prueba sobre los perjuicios al medio ambiente y a la salud de los ciudadanos, entiendo que los mismos quedan acreditados con carácter general por la normativa existente sobre la materia. Debe tenerse en cuenta que no estamos discutiendo una situación jurídica individualizada sino un daño general a la salud de los ciudadanos y al medio ambiente. 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”.

Pero además, por lo que al Ayuntamiento de Madrid respecta, ni se han acreditado datos fehacientes relativos a los efectos de Madrid Central ni sobre los efectos que tendría su suspensión, ni tampoco la adopción de ninguna otra medida que pueda sustituir la ZBE:

“En primer lugar, la resolución recurrida no hace ninguna previsión sobre los posibles efectos que pudiera tener la moratoria, basada en experiencias anteriores, ni tampoco analiza los efectos favorables o desfavorables que haya producido la zona de bajas emisiones. En este punto se echa en falta una ponderación de los intereses medioambientales en juego. Ciertamente Madrid Central no es la única medida de carácter medioambiental que puede ponerse en marcha, pero dada la normativa europea existente, particularmente la Directiva 2008/50/CE, si se deja sin efecto Madrid Central resulta necesario adoptar otro tipo de medidas para proteger el medio ambiente”.

Por ello, considera el Juzgado que la suspensión de Madrid Central supondría la emisión de “gases contaminantes en la zona afectada, lo que ya hemos visto que afectará al medio ambiente y a la salud de las personas. Se trata de un período excesivamente largo e indeterminado; una cosa es esperar unos días mientras la Administración presenta alegaciones (lo que justificaba, en mi opinión, dar traslado al Ayuntamiento antes de resolver) y otra dejar sin efectos prácticos Madrid Central durante meses”.

Para concluir de forma lapidaria:

“Estos daños no pueden ser repuestos, pues 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”.

Por todo ello, el Juzgado entiende que sí procede suspender el Acuerdo de suspensión de Madrid Central de forma cautelar.

No obstante, este procedimiento está *subiudice* aún, si bien el Ayuntamiento de Madrid ha solicitado el archivo de las actuaciones por pérdida sobrevenida del objeto, una vez que la moratoria estaba prevista para un periodo prefijado que, aun siendo ampliable en atención a la realización de la auditoría técnica, ya ha sido sobrepasado en el momento en que estas líneas se escriben (octubre de 2019). Por ello, en el próximo número se dará cuenta de la evolución de este interesante contencioso.