

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid

C/ Princesa, 3 , Planta 6 - 28008

45036340

NIG: 28.079.00.3-2025/0034145

### Pieza de Medidas Cautelares 306/2025 - 0001 (Procedimiento Abreviado) H

**Demandante/s:** D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

### AUTO 217/2025

En Madrid, a cinco de septiembre de dos mil veinticinco.

### HECHOS

**PRIMERO.-** Se ha interpuesto por el Letrado D. Marcos Rubio Rubio, en representación y defensa de [REDACTED], recurso contencioso-administrativo contra “la Resolución de expediente Nº 935/555 [REDACTED], de fecha 13/1/2025, por la que se me impone una sanción de multa de 200 euros, por la comisión de una infracción tipificada en el 76.Z3 LSV, resuelto por la DIRECTORA GENERAL DE GESTIÓN Y VIGILANCIA DE LA CIRCULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, expediente sancionador Nº 935/5554 [REDACTED]”. Y mediante otro sí ha solicitado la medida cautelar de la suspensión de la ejecución de la sanción.

**SEGUNDO.-** Acordada la formación de la correspondiente pieza separada, se dio audiencia, por el plazo de diez días, a la representación de la Administración demandada quien presentó escrito, con entrada en este Juzgado el día 01/09/2025, oponiéndose en esencia a la medida cautelar solicitada, que se une a la presente pieza, habiendo quedado en el día de hoy pendiente de resolver.

**TERCERO.-** Se han cumplido en la presente pieza separada la totalidad de las formalidades legales.

### RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Recordemos antes de proceder a resolver acerca de la cuestión controvertida en esta pieza separada de medidas cautelares los criterios que han de tomarse en consideración a tal efecto.

Las medidas cautelares tratan de asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso, evitando la producción de un perjuicio de imposible o difícil reparación -*periculum in mora*- o, como expresa el artículo 129 LJCA, asegurar “la efectividad de la sentencia”. El objetivo es que la sentencia estimatoria que pudiera recaer pueda llevarse a la práctica de modo útil para que lo juzgado pueda ser ejecutado, garantizando así del principio de tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la CE (ATS de 14 de junio de 2012, Rec. 344/2012), y del cual forma parte integrante la llamada “tutela cautelar”. Se trata, en definitiva, de evitar que el lapso de tiempo que transcurre hasta que recae un pronunciamiento judicial firme suponga la pérdida de la finalidad del proceso.

No obstante, como subraya la STC 218/1994, la potestad jurisdiccional de suspensión cautelar en el proceso contencioso-administrativo tiene, además, otra finalidad de trascendencia constitucional. La tutela cautelar constituye un límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de las Administraciones públicas, con el fin de garantizar una situación de igualdad con respecto a los particulares ante los Tribunales, sin la cual sería pura ficción la facultad de control o fiscalización de la actuación administrativa que garantiza el art. 106.1 CE (“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”).

Por ello, nuestra Jurisprudencia contempla la adopción de las medidas cautelares bajo el régimen de la nueva Ley Jurisdiccional, no como una medida excepcional, sino como una verdadera facultad judicial y un instrumento de tutela judicial ordinaria, por influjo directo de las exigencias que derivan de la tutela judicial efectiva (en este sentido AATS de 14 de junio de 2012, Rec. 344/2012, de 5 de febrero de 2009, Rec. 35/2008, y de 27 de marzo de 2007, Rec. 148/2005).

En consonancia con lo anterior, el artículo 129 LJCA abandona el monopolio legal de la medida cautelar de suspensión, que caracterizaba la regulación anterior, instaurando un sistema de “*númerus apertus*”, de medidas innominadas, entre las que se encuentran las de carácter positivo. Así, el precepto utiliza una formulación amplia, en cuya virtud los interesados pueden solicitar “cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”.

Los presupuestos legales para la adopción de una medida cautelar en el proceso contencioso-administrativo se establecen con carácter general para el supuesto de impugnación de actos administrativos o disposiciones generales en el artículo 130 LJCA, sin perjuicio de las especialidades propias del régimen de tutela cautelar relativo a la vía de hecho y a la inactividad administrativa, que contempla el artículo 136 LJCA.

El criterio general para la adopción de medidas cautelares que se recoge en el artículo 130 LJCA se concreta en la expresión “pérdida de la finalidad legítima del recurso”. Dicho concepto jurídico indeterminado gira en torno al llamado “*periculum in mora*”, que el legislador ha situado como criterio decisor de la adopción de medidas cautelares, al margen de la mayor o menor incidencia que se quiera atribuir al principio “*fumus boni iuris*”, y del relevante papel que ocupa la ponderación de intereses que preside todo el sistema.

La “pérdida de la finalidad legítima del recurso” puede identificarse en presencia de alguna de las siguientes circunstancias: a) la irreparabilidad o difícil reparación del daño o perjuicio que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudiera ocasionar, y b) la





generación de una situación jurídica irreversible o de costosa o difícil reversibilidad que prive de efectividad a la sentencia favorable a la pretensión ejercitada.

Ahora bien, como contrapeso del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. De este modo, la ponderación de los intereses es el segundo de los presupuestos legales para la adopción de las medidas cautelares que debe concurrir junto con el *periculum in mora* para justificar la adopción de aquellas.

En definitiva, la Ley Jurisdiccional establece un requisito esencial para posibilitar la adopción de medidas cautelares, consistente en que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder al recurso su finalidad legítima. De manera que sólo cumplido tal presupuesto podrá ser adoptada la medida cautelar, aunque podrá denegarse cuando, pese a ello, pudiera seguirse de su adopción una perturbación grave de los intereses generales o de tercero, exigiendo del Juez o Tribunal una ponderación circunstanciada de los intereses en conflicto. Por tanto, en dicho juicio de ponderación de intereses se debe comparar la intensidad del interés público que representa la ejecución del acto y la entidad de los perjuicios susceptibles de ser provocados por tal ejecución, concediéndose mayor relevancia en dicha valoración comparativa al interés general o de tercero afectado por la eficacia del acto impugnado.

Además se produce una interrelación entre el *periculum in mora* y la ponderación de intereses que condiciona el juicio cautelar, pues, tal y como afirma la jurisprudencia, cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; mientras que, por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto(en este sentido SSTs de 5 de julio de 2012, Rec. 2704/2011 y 4873/2010, de 29 de noviembre de 2012, Rec. 5487/2011, y de 26 de septiembre de 2011, Rec. 6198/2010, y ATS de 8 de mayo de 2012, Rec. 313/2012).

Por último, junto al *periculum in mora*, tradicional elemento definidor de la decisión cautelar, se ha abierto camino en los últimos tiempos, doctrinal y jurisprudencialmente, como criterio para la adopción de medidas cautelares, el “*fumus boni iuris*”, que se incorpora al proceso contencioso-administrativo de la mano de la jurisprudencia y procedente del Derecho comunitario.

Constituye un criterio de contornos aún no plenamente definidos y de aplicación ciertamente residual y muy limitada, que junto con aquel otro ha justificado el otorgamiento de la tutela cautelar en ocasiones.

La aplicación de la doctrina del “*fumus boni iuris*” nos sitúa ante el juicio de probabilidad o de verosimilitud de la existencia del derecho, y se vincula a la existencia de una situación jurídica necesitada de protección durante la tramitación del proceso y hasta que se dicte sentencia definitiva en el mismo, ante el previsible perjuicio que sufriría por la duración del proceso.

Sin embargo, tras el entusiasmo con que se acogió en un principio, actualmente la jurisprudencia advierte de los riesgos de su uso y demanda su prudente aplicación, recomendando su empleo para fundamentar la suspensión de ejecutividad o vigencia de actos



o disposiciones, con carácter general, solo en determinados supuestos. Concretamente en los casos de nulidad de pleno derecho del acto o disposición recurridos, siempre y cuando la nulidad sea manifiesta, precisando que esta circunstancia concurre en los actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada previamente nula, cuando existe una sentencia que anula el acto en una instancia anterior, aunque no sea firme, y ante la existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz.

Tan prudente aplicación pretende conjurar el riesgo de prejuzgar la cuestión de fondo, de manera que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial, se vulnere otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba -lo que conlleva que la decisión del Tribunal sobre las cuestiones suscitadas por las partes en el proceso principal se produzca tras su sustanciación bajo tales principios, en relación con los hechos en que se funda cada pretensión-, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito o decidir el fondo del asunto, sino solo para salvaguardar la finalidad legítima del recurso (en este sentido SSTS de 29 de noviembre de 2012, Rec. 5487/2011, y de 5 de julio de 2012, Rec. 2704/2011 y 4873/2010).

Tal y como señala la STC 148/1993 "el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal", pues al resolver sobre una medida cautelar se carece aún de los elementos precisos para efectuar un enjuiciamiento definitivo.

Para finalizar esta exposición general de las exigencias de la tutela cautelar, tan solo resta señalar que la carga de acreditar que la ejecución del acto recurrido o la vigencia de la disposición impugnada, sobre los que recae la solicitud de medida cautelar, podría frustrar la finalidad legítima del recurso, recae sobre el solicitante y favorecido por la misma. Es decir, el interesado en obtener la medida cautelar tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurrirían en el caso para acordarla, sin que sea suficiente una mera invocación genérica o una mera alegación, sin prueba alguna (en este sentido SSTS de 29 de noviembre de 2012, Rec. 5487/2011, y de 5 de julio de 2012, Rec. 2704/2011 y 4873/2010).

Ahora bien, tal afirmación debe matizarse, pues la concurrencia de los requisitos para la adopción de la medida cautelar no requiere una prueba plena, sino que bastará con una razonabilidad de su producción o concurrencia. Es decir, será suficiente con una prueba por indicios o incompleta acerca de la posibilidad de que las consecuencias dañosas alegadas se produzcan, así como de su naturaleza y alcance (en este sentido, además de las SSTS anteriormente citadas, los AATS de 5 de febrero de 2009, Rec. 35/2008, y de 27 de marzo de 2007, Rec. 148/2005).

**SEGUNDO.**— En el presente caso nos encontramos ante una resolución que acuerda la sanción de multa de 200 euros por NO RESPETAR LAS RESTRICCIONES DE CIRCULACION DERIVADAS DE LA ZBE DE ESPECIAL PROTECCION DISTRITO CENTRO, que constituye una infracción grave prevista en el Artículo 76.Z3 LSV.





Y sobre las sanciones por acceder a zonas de bajas emisiones sin autorización, resulta que la Sala del TSJ de Madrid ha dictado la Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre, que anula los arts: 3, 5, 8, 9, 96, 76, 97, 100, 104, 105 y 106, los tres últimos referidos a la delimitación, así como régimen de gestión y funcionamiento de las zonas de bajas emisiones, con relación a la anulación de la ZBEDEP Plaza Elíptica y de Distrito Centro, esto es, que ha declarado la nulidad de varios artículos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, que fueron modificados por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, entre ellos, Anexo II, en sus apartados “SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”; y “TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”; Anexo III “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN DISTRITO CENTRO”; y Anexo IV “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN PLAZA ELÍPTICA”.

Por lo que debe tenerse en cuenta los posibles efectos de pérdida sobrevenida para este tipo de sanciones por aplicación de la referida Sentencia y no desconociendo esta Juzgadora la falta de firmeza de la misma.

Estas circunstancias aconsejan a que se suspenda la ejecución del acto impugnado hasta tanto no se resuelva el proceso de forma definitiva, citada sin que se aprecie que la suspensión del acto impugnado atente al interés general, debiendo prevalecer por lo anterior, el interés particular del recurrente.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 LJCA no disponiendo de elementos de juicio suficientes para determinar la estimación o desestimación de la resolución de la que deriva la medida cautelar que se solicita, no procede hacer expreso pronunciamiento en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y preceptiva aplicación,

### PARTE DISPOSITIVA

**ESTIMO la medida cautelar** solicitada por el Letrado D. Marcos Rubio Rubio, en representación y defensa de [REDACTED], consistente en la suspensión de la Resolución administrativa impugnada e identificada en el Hecho Primero de este Auto. **Sin** costas.

Contra esta resolución cabe interponer recurso de apelación en un efecto en el término de quince días ante este Juzgado y para ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, **previa constitución del depósito** previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado dicho recurso. Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado nº [REDACTED] BANCO DE SANTANDER GRAN VIA, 80, especificando en el campo **concepto** del



documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 22 Contencioso-Apelación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio).

Así lo acuerda, manda y firma [REDACTED]. Magistrada Titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid.

La Magistrada

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

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove) mediante el siguiente código seguro de verificación: [REDACTED]