



Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29 de Madrid

C/ Princesa, 3 , Planta 6 - 28008

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0038220

Procedimiento Abreviado 356/2025 E

Demandante/s: D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA N° 258/2025

En Madrid, a 16 de octubre de 2025

Vistos por la Ilma. Sra. Dña. [REDACTED] Magistrada-Juez Titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 29 de MADRID, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 356/2025 y seguido por el Procedimiento Abreviado.

Son partes en dicho recurso: como recurrente D. [REDACTED], representado y asistido por el Letrado D. Marcos Rubio Rubio y como demandado el AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y asistido por la Letrada Consistorial Dña. [REDACTED]
[REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se inició por demanda que la representación procesal de la parte demandante presentó en la fecha que consta en autos y, en la que se consignaron con la debida separación los hechos, fundamentos de derecho y la pretensión ejercitada.

SEGUNDO.- Mediante Decreto dictado por el Sr. Letrado de la Administración de Justicia de este Juzgado se admitió de la demanda y su traslado a la Administración demandada para que la contestara y que remitiera el expediente administrativo, lo que tuvo lugar, quedando los autos conclusos para Sentencia.

TERCERO.- El presente procedimiento se examina y resuelve de conformidad con lo previsto en el artículo 78.3 LJCA sin la celebración de vista previa.



CUARTO.- En la tramitación del presente juicio se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la Resolución de 30 de mayo de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid (Expediente núm. [REDACTED] 4), por la que se sanciona con una multa de 200,00 euros, por “No respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”, con el vehículo marca [REDACTED], matrícula [REDACTED], el día 31 de enero de 2025, a las 19:03 horas, en M607PK12.875 ENT C1, que constituye una infracción grave prevista en el Artículo 76.Z3 LSV.

La parte demandante interesa que se deje sin efecto la resolución impugnada y la imposición de sanción y con imposición de las costas.

Alega como fundamento de su pretensión, en síntesis, que han sido vulnerados los principios y garantías del procedimiento sancionador: por existencia de error excusable por falta del cumplimiento del requisito de información previa por cuanto para poder ser sancionado por el incumplimiento del precepto de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (modificada por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre) del Ayuntamiento de Madrid, se requiere que previamente se haya procedido a comunicar personalmente dicha limitación, al estar así establecida dicha previa actuación en el artículo 242.3 de la Ordenanza; que el documento fotográfico remitido con la denuncia no acredita la infracción. No se ha acreditado la señalización que supuestamente no se respetó y si la misma cumplía con lo dispuesto en la Instrucción Mov 21/ 3 de la Dirección General de Tráfico: Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) y otras regulaciones de acceso a los vehículos en áreas urbanas (UVAR); la vulneración del artículo 83.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Es claro, en el presente caso, que no sólo no se cometió la supuesta infracción, sino que, además, no hay plenas garantías de que la cámara que captó la supuesta infracción estuviera en perfecto estado de uso y funcionamiento. La denuncia tan sólo venía acompañada de una fotografía que supuestamente acreditaba la comisión de la infracción. Sin embargo, no existe certificado de que la cámara fotográfica con que fue tomada la fotografía cumpliera todos y cada uno de los requisitos en materia el control metrológico; y la ausencia de resolución motivada y la vulneración del Trámite de [REDACTED]encia.

La Administración demandada solicita la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución impugnada.

SEGUNDO.- En casos como el de autos, en que la comprobación de la presunta infracción administrativa no se realiza mediante percepción directa del Agente denunciante o de la Agente denunciante, sino mediante el empleo de medios o dispositivos técnicos, lo decisivo es comprobar la idoneidad y el buen estado de funcionamiento del aparato.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 0926241881882576044668

Disponía al respecto el artículo 7º.1 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, que “en defensa de la seguridad, de la protección de la salud y de los intereses económicos de los consumidores y usuarios, los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida que sirvan para pesar, medir o contar, no podrán ser fabricados, importados, comercializados o empleados mientras no hayan superado el control metrológico establecido en la presente Ley y en las disposiciones que se dicten para la aplicación de la misma”, y continúa indicando el párrafo segundo que “el control metrológico... puede comprender a) la aprobación de modelo, b) la verificación primitiva, c) la verificación después de reparación o modificación, d) la verificación periódica, e) la vigilancia e inspección”. Estas directrices se asumen por los artículos 8º.7 y 9º.1 de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, que derogó la anteriormente citada.

Esta misma idea late en el artículo 83.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (y antes en el artículo 70.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), cuando señala que “los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología”.

En parecidos términos, el artículo 41 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, también dispone que “por ordenanza municipal, y de acuerdo con la legislación vigente en la materia, se regularán las garantías que deben reunir los aparatos a través de los cuales se realice la captación y transmisión de estas imágenes y su incorporación al expediente administrativo”.

El Apéndice I, apartado 1.10) de la Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, por la que se regula el control metrológico del Estado de determinados instrumentos de medida, dispone lo siguiente:

“1.10 A los cinemómetros que funcionen sin la presencia continua de un operador que vigile su funcionamiento y que no sean capaces de detectar, seguir e identificar inequívocamente el objetivo durante todo el proceso de medición, se les exigirá al menos dos fotogramas del vehículo infractor tomados en diferentes instantes: uno de ellos mostrará una visión panorámica del vehículo y el otro, su placa de identificación”.

En el supuesto enjuiciado en estos autos obra en el folio 2 del expediente administrativo una sola fotografía con la presunta comisión de la infracción imputada a la parte demandante. Dicha fotografía tiene la suficiente nitidez para poder comprobar el tipo de vehículo y su matrícula. Pero no se cumple con la exigencia de dos fotografías lo que cuestiona su efectividad.

Enlazando con lo expuesto, el artículo 1 de la citada Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, establece que “constituye el objeto de esta orden la regulación del control metrológico del Estado en la fase de evaluación de la conformidad y/o en las fases de control metrológico de instrumentos en servicio, según corresponda, de los instrumentos de medida que figuran en los anexos y que sean utilizados para alguno de los fines previstos en el artículo 8.1 de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, es decir, los instrumentos, medios, materiales de referencia, sistemas de medida y programas informáticos que sirvan para medir o contar y



que sean utilizados por razones de interés público, salud y seguridad pública, orden público, protección del medio ambiente, protección o información a los consumidores y usuarios, recaudación de tributos, cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal, y todas aquellas que se determinen con carácter reglamentario, estarán sujetos al control metrológico del Estado en los términos que se establezca en su reglamentación específica".

A su vez, el Apéndice I, apartado 1.7) de la Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, prevé que “*los cinemómetros fijos para la medida de la velocidad instantánea, generalmente, van ubicados en contenedores o cabinas, que le sirven de alojamiento, soporte y protección. Si la cabina influye en las características metrológicas del cinemómetro, deberá cumplir los requisitos que se establecen en este anexo*”. Dicha cabina debe ser también objeto de la pertinente verificación para acreditar su adecuado funcionamiento.

TERCERO.- En el presente caso, la Administración demandada no ha aportado los correspondientes certificados de verificación del cinemómetro utilizado, ni de las cabinas o soportes utilizados. La carga de la prueba en ese sentido corresponde a la Administración demandada (art. 217 de la LEC) que, en este caso, no lo ha hecho, lo que cuestiona el respeto al principio constitucional de presunción de inocencia.

Además, con relación a no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE, no se aportan pruebas por la Administración de la existencia de señales, indicaciones u otros medios que permitiesen conocer la limitación de acceso señalado y su vigencia el día de la denuncia (31 de enero de 2025), lo que origina una incertidumbre que debe ceder en favor de la parte recurrente por aplicación del principio constitucional de presunción de inocencia en relación con el postulado clásico de “*in dubio pro reo*”.

Con relación con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 45/1997, de 11 de marzo, afirma que “*(...) hemos declarado en STC 120/1994 que la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio Europeo de 1950), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo, de suerte que la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (STC 73/1985 y 1/1987), añadiéndose en la citada STC 120/1994 que entre las múltiples facetas de ese concepto poliédrico en que consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el "onus probandi" con otros efectos añadidos. En tal sentido, la presunción de inocencia comporta en el orden estricto sensu determinadas exigencias. Una primordial consiste en la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción que corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado "una probatio diabólica de los hechos negativos"*”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 137/2005, de 23 de mayo y 186/2005, de 4 de julio, sobre el mencionado derecho fundamental y los requisitos constitucionalmente exigibles a la prueba de indicios para desvirtuar dicha presunción, declara lo siguiente.



“a) Como venimos afirmando desde la STC 31/1981, de 28 de julio, el derecho a la presunción de inocencia se configura, en tanto que regla de juicio y desde la perspectiva constitucional, como el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, lo que implica que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos. De modo que, como se declara en la STC 189/1998, de 28 de septiembre, «sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, cuando por ilógico o por insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado» (F. 2).

Constituye también doctrina consolidada de este Tribunal que no le corresponde revisar la valoración de las pruebas a través de las cuales el órgano judicial alcanza su íntima convicción, sustituyendo de tal forma a los Jueces y Tribunales ordinarios en la función exclusiva que les atribuye el art. 117.3 CE, sino únicamente controlar la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico que de ella resulta, porque el recurso de amparo no es un recurso de apelación, ni este Tribunal una tercera instancia. De este modo hemos declarado con especial contundencia que el examen de la vulneración del derecho a la presunción de inocencia ha de partir «de la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad. Ni la Constitución nos atribuye tales tareas, que no están en las del amparo al derecho a la presunción de inocencia, ni el proceso constitucional permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas» (STC 137/2005, de 23 de mayo, F. 2).

b) Por otro lado, según venimos sosteniendo desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, a falta de prueba directa de cargo también la prueba indicaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos bases (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos de delito deben deducirse precisamente de estos hechos bases completamente probados; 3) para que se pueda controlar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre, (F. 2), «en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes» (STC 220/1998, de 16 de noviembre, F. 4; 124/2001, de 4 de junio, F. 12, por todas).

El control constitucional de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indicaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no



siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento «cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada» (STC 229/2003, de 18 de diciembre, F. 24)».

CUARTO.- Es pues que de la documentación aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta debidamente a los usuarios y a las usuarias no solo de la prohibición de acceso sin autorización sino, incluso, de la instalación de dispositivos de captación y transmisión de datos o imágenes. Tan sólo consta la fotografía obrante al folio 2 del expediente y antes citada en la que solo se ve la parte trasera del vehículo; nada más. No existe una panorámica de la vía que permita comprobar el lugar de la infracción, así como las señales existentes. Y salvo esa mera fotografía, que nada prueba, nada más consta que pueda acreditar que la zona donde se produjo la infracción estaba correctamente señalizada.

Y no constando acreditada la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que la parte recurrente actuó con la creencia de que podía acceder a la vía, y que desconocía que era de acceso restringido.

Y es que, ha de recordarse que la única prueba de cargo que obra en el expediente es esa fotografía.

Es en dicha fotografía en donde deben poder observarse todos los elementos constitutivos de la infracción, no solo el vehículo infractor, sino también la vía y las señales existentes. Y huelga decir que esta prueba de cargo no puede completarse, a posteriori, por medio de informes.

QUINTO.- Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 242.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios y las usuarias, de la colocación de dispositivos de captación de imagen. Pues bien, tampoco acredita el Ayuntamiento la existencia de esos carteles informativos a los que alude el último párrafo del citado art. 242.2 de la OMS. Por lo que no constando acreditada la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que la parte recurrente actuó con la creencia de que podía acceder a la vía, y que desconocía que era de acceso restringido.

En este punto, no basta con que la conducta infractora sea objetivamente imputable al sujeto sancionado, sino que es necesario –conforme a la doctrina legal y constitucional- que aparezca un elemento culpabilístico, de tal manera que si la conducta u omisión fuera objetivamente atribuible al sancionado, pero pudiera apreciarse -de normal con los criterios y valoraciones que se utilizan al efecto en el ámbito penal- que el elemento de culpabilidad no concurre, habría de ser enervado el ejercicio de la potestad sancionadora. Así lo señala -con meridiana claridad- la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 1999.



Debe asimismo reseñarse que el procedimiento sancionador ha de descansar en una actividad probatoria de cargo, en el sentido de que de ella pueda deducirse tanto la realidad del hecho infractor como la culpabilidad de la persona a quien le es imputable, al ser aplicables al ámbito administrativo sancionador los principios inspiradores del orden penal (SSTC núm. 89/96, 76/90 y SSTS de 28 de abril de 1995 y 27 de abril de 1998, entre otras).

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional – STC 66/2007, de 27 de marzo, y STC 40/2008, de 10 de marzo- y el Tribunal Supremo (STS de 29 de Abril de 2013), y reiterándose esta Juzgadora “*(...) el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y también que la insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio*”.

Ha de señalarse que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo y certeza del juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos, de manera que el art. 24.2 CE, rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción (STC.76/90).

Además, debe tenerse en cuenta los posibles efectos de pérdida sobrevenida para este tipo de sanciones parecen extraerse de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 405/2024, de 17 de septiembre de 2024, con relación a la anulación de la ZBEDEP Plaza Elíptica, de la ZBEDEP Madrid Centro, pues ha anulado diversos artículos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible (OMS) del Ayuntamiento de Madrid sobre la definición del ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) que afecta a todo el municipio y la regulación de las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) indicadas, por no haber motivado debidamente en su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) la proporcionalidad de dicha delimitación, en relación con el impacto económico que suponía. Es conocedora esta Juzgadora de su falta de firmeza, pero no por ello considera menos importante mencionar su existencia.

En tal orden de cosas, la aplicación del principio de presunción de inocencia determina un pronunciamiento absolutorio y, en consecuencia, el presente recurso contencioso-administrativo cumple con su estimación, y sin que deba en la presente resolución entrarse a analizar los restantes motivos de impugnación, declarando la nulidad de la resolución recurrida y sanción de la que trae causa, con todas las consecuencias inherentes a dicho pronunciamiento, esto es, con la devolución del pago de la misma realizado por la parte recurrente.

SEXTO.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, no procede hacer expresa condena en costas, atendiendo a las serias dudas de hecho y de derecho de la cuestión enjuiciada, máxime cuando todavía no existe pronunciamiento declarativo de la firmeza de la referida Sentencia del TSJ de Madrid de 17/09/2024.

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



FALLO

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. [REDACTED] frente al AYUNTAMIENTO DE MADRID, contra la resolución recurrida, Resolución de 30 de mayo de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid (Expediente núm. [REDACTED] 4), por la que se sanciona con una multa de 200,00 euros, por “No respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”, con el vehículo marca [REDACTED], matrícula [REDACTED], el día 31 de enero de 2025, a las 19:03 horas, en M607PK12.875 ENT C1, que constituye una infracción grave prevista en el Artículo 76.Z3 LSV, **anulándola** por no ser ajustada a Derecho y la sanción que de ella trae causa, con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración. **Sin** costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas haciéndoles saber que es **FIRME** y **NO** cabe contra ella recurso ordinario de apelación de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la LJCA.

Conforme dispone el artículo 104 de la LJCA, en el plazo de **DIEZ DÍAS**, remítase Oficio a la Administración demandada, al que se acompañará el expediente administrativo y testimonio de esta Sentencia, a fin de que la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el Fallo. Hágase saber a la Administración que en el plazo de **DIEZ DÍAS** deberá acusar recibo de dicha documentación e indicar el órgano responsable del cumplimiento del Fallo.

Testimonio de la presente resolución se unirá a los autos principales y se llevará su original al libro de Sentencias de este Juzgado.

Así por esta mi Sentencia, la pronuncio, mando y firmo

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.



Administración
de Justicia



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0926241881882576044668**



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por [REDACTED]