

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 31 de Madrid

c/ Princesa, 5 , Planta 3 - 28008

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0037509

### Procedimiento Abreviado 338/2025

**Demandante/s:** D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

**PAB 338/2025**

### SENTENCIA Nº 285/2025

En Madrid, a catorce de octubre de dos mil veinticinco.

[REDACTED], Jueza del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 31 de Madrid, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso contencioso-administrativo, registrado con el número 338/2025, y seguido por el Procedimiento Abreviado en el que se impugna la actuación administrativa consistente en sanción por infracción a la Ley de Seguridad Vial.

Son partes en dicho recurso: como recurrente D<sup>a</sup>. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], representada y dirigida por el Letrado D. Marcos Rubio Rubio, y como demandado el AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y dirigido por el Letrado en Entidad Municipal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En fecha 2 de septiembre de 2025, se recibió en este Juzgado escrito de demanda de recurso contencioso-administrativo, presentado por la representación legal de D<sup>a</sup>. [REDACTED], contra la Resolución de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del AYUNTAMIENTO DE MADRID de fecha 29 de enero de 2025, en el expediente sancionador núm. [REDACTED].5 (documento 3).

Sobre los hechos, expone que su mandante fue sancionada de multa por importe de 200 euros, por la comisión de una infracción tipificada en el art. 76.z3 de la LSV. En



concreto, relata que, en fecha 29 de enero de 2025, se incoó un expediente sancionador a su representada como consecuencia de una denuncia por no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE, al titular del vehículo de marca [REDACTED] y matrícula [REDACTED] por hechos acaecidos el 1 de enero de 2025, sobre las 12:30 horas en la M30 PK 0.500C INT C3.

Sostiene la nulidad o anulabilidad de la norma por falta de adecuación a la finalidad pretendida por la misma, y, en particular, a lo dispuesto en el art. 27 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Defiende que la medida no es adecuada al fin que se pretende alcanzar al no tener en cuenta el impacto económico de la misma sobre determinados sectores de la población. Seguidamente, alude a la vulneración de los principios de buena regulación: proporcionalidad y seguridad jurídica; al entenderlos contravenidos por el propio contenido del art. 76.Z3 de la LSV. Afirma que la norma limita o restringe el derecho de libertad de circulación, vulnerando el principio de seguridad jurídica, y en contra del art. 19 de la CE y 45.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En tercer lugar, insiste en la deficiente valoración del impacto económico del art. 76.Z3 de la LSV, y en la imposición tácita o artificial de barrera de mercado, al amparo del art. 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. A continuación, mantiene que la actuación administrativa vulnera el derecho a la presunción de inocencia de su representada y que la falta de notificación en el acto a la denunciada provoca su nulidad absoluta, al no constar probado que existan razones justificadas que habiliten una notificación practicada con posterioridad a la presunta comisión de la conducta infractora. Finaliza apuntando el carácter leonino de la sanción impuesta, al entender que la sanción se configura como un contrato de préstamo y que el ciudadano ha de abonar un importe para circular libremente con su vehículo.

Por lo expuesto, suplica a este Juzgado el dictado de una sentencia estimatoria que declare la falta de conformidad a Derecho del acto administrativo, anulándolo; con expresa imposición de costas a la parte contraria.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la demanda por Decreto de 10 de septiembre de 2025, conforme a las reglas del artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción





Contencioso-Administrativa (LJCA), se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado a la Administración demandada para su contestación por escrito.

**TERCERO.-** En fecha 10 de octubre de 2025, se recibió en este Juzgado escrito de contestación a la demanda. Tras reflejar el objeto del recurso, la Letrada del AYUNTAMIENTO DE MADRID se opone a los argumentos esgrimidos de contrario por entender que carecen de virtualidad.

En primer lugar, reseña que Madrid ZBE es la ordenación de tráfico de carácter permanente creada por el art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, en la redacción dada por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, para proteger la salud humana frente a la contaminación ambiental. En este sentido, diferencia entre Madrid ZBE y las Zonas de Especial Protección del Distrito (ZBEDEP) Centro y Plaza Elíptica; y concluye que la sentencia mencionada por la parte recurrente se refiere en exclusiva a los artículos 23 y 24 de la OMS, que regulan la ZBEDEP, pero no al precepto 21 relativo a la ZBE.

En segundo lugar, alude a la correcta actuación de la Administración demandada, al entender que en el expediente administrativo obran pruebas suficientes para acreditar los hechos imputado y enervar la presunción de inocencia del recurrente. Atiende a la presunción en favor de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico y a la existencia de fotografía identificativa del vehículo, lugar, día y hora de los hechos infractores. Sostiene que el vehículo no tenía autorización para acceder a la zona restringida y no ha aportado ninguna prueba al respecto. De igual forma, estima que la Resolución impugnada se encuentra debidamente motivada y que la sanción impuesta es proporcional al ajustarse a lo estipulado por la Ley.

Por cuanto antecede, solicita el dictado de una sentencia desestimatoria, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**CUARTO.-** Por Diligencia de Ordenación de fecha 13 de octubre de 2025, quedaron los autos en la mesa de esta juzgadora para resolver.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. - Objeto del recurso y posiciones de las partes.

La representación legal de D<sup>a</sup>. [REDACTED] interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del AYUNTAMIENTO DE MADRID recaída en el expediente sancionador núm. [REDACTED].5. La mencionada resolución impone a la recurrente una multa de 200 euros por “no respetar las restricciones de circulación derivadas de MADRID ZBE”, el día 01.01.2025, a las 12:30 horas, con el vehículo matrícula [REDACTED]. Fundamenta su pretensión en la vulneración del artículo 19 de la CE, en relación con el precepto 14, y en la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Por su parte, el AYUNTAMIENTO DE MADRID se opone a los argumentos esgrimidos de contrario por su falta de virtualidad. En primer lugar, recalca que la Sección 2<sup>a</sup> de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 17 de septiembre de 2024 se refiere exclusivamente a la regulación de la ZBEDEP (artículos 23 y 24 de la OMS), y no a la ZBE objeto de controversia. En segundo lugar, mantiene que la actuación administrativa es conforme a derecho al existir pruebas suficientes para acreditar lo hechos y enervar la presunción de inocencia. Sostiene que la Resolución impugnada se encuentra debidamente motivada y que la sanción impuesta es proporcional al ajustarse a lo estipulado por la Ley.

### SEGUNDO. – De las garantías del procedimiento administrativo sancionador.

Con carácter previo a la resolución del conflicto objeto de autos, merece ser expuesta la doctrina del Tribunal Supremo relativa a las garantías del procedimiento administrativo sancionador. En concreto, la Sentencia de su Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7<sup>a</sup>, de 30 de junio de 2011, según la cual: “(...) *el Tribunal Constitucional ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un conjunto de garantías derivadas del contenido del art. 24 C.E., de las que, conforme se expuso en la STC 7/1998, conviene destacar ahora el derecho de defensa, excluyente de la indefensión (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 95/1995, 143/1995). En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por*





*ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga (SSTC 18/1981, 2/1987, 229/1993, 56/1998), la vigencia del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa (SSTC 12/1995, 212/1995, 120/1996, 127/1996, 83/1997), del que se deriva que vulnera el art. 24.2 C.E. la denegación inmotivada de una determinada prueba (STC 39/1997), así como la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (STC 127/1996). Igualmente, son de aplicación los derechos a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (SSTC 31/1986, 29/1989, 145/1993, 297/1993, 195/1995, 120/1996), y a la presunción de inocencia (SSTC 76/1990, 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997), que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (SSTC 197/1995, 45/1997)”.*

De lo expuesto, se deduce que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere de un procedimiento legal o reglamentariamente establecido, que diferencie debidamente entre la fase instructora y la fase sancionadora. De igual manera, los procedimientos sancionadores deben garantizar al presunto responsable los siguientes derechos: A ser notificados de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les puedan imponer, así como de la entidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya la competencia, a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes. Asimismo, tienen derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes y demás derechos reconocidos en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas.

### **TERCERO.- De la vulneración de la presunción de inocencia.**

De la documentación obrante en autos, se deduce que la recurrente circulaba con su vehículo marca [REDACTED] matrícula [REDACTED], el día 1 de enero de 2025, sobre las 12:30 horas, por una calle de Madrid. Según la fotografía del folio 2 del Expediente Administrativo, el vehículo circulaba por la M30 P.km. 0.500 C INT C3 de Madrid; es decir, por una vía situada dentro del área de Zona de Bajas Emisiones (ZBE), prevista en la Ordenanza



10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018.

El fundamento de la sanción se encuentra en el precepto 76.z3 de la LSV, que tipifica como infracción grave: “*No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones*”. En concreto, estima que el acceso a la zona restringida, conocida como ZBE, sin autorización constituye dicha infracción.

Pues bien, la prueba obrante en el expediente administrativo debe reputarse insuficiente. La Administración, que goza de facilidad probatoria, se limita a aportar una fotografía en la que se aprecia un vehículo circulando por una vía, sin señalización alguna en sus inmediaciones y sin posibilidad alguna de reconocer la concreta carretera. No existe una panorámica de la calle que permita comprobar el lugar de la infracción ni las señales existentes e informadoras de la limitación de acceso. De igual manera, tampoco cabe constatar que el lugar de la infracción se corresponde con la Zona de Bajas Emisiones referenciada en la resolución sancionadora. En dicha fotografía, debería observarse todos los elementos constitutivos de la infracción y, en particular, el vehículo infractor, la vía, la hora y día del incidente y las señales existentes.

Por lo expuesto, cabe concluir que la mencionada fotografía es la única prueba de cargo obrante en el expediente y resulta insuficiente a los efectos de constatar la correcta señalización de la zona restringida, a los efectos de advertir debidamente a los usuarios de su prohibición de acceso sin autorización. Procede, en consecuencia, estimar el recurso contencioso-administrativo y anular el acto administrativo impugnado, con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

La estimación de la citada infracción dispensa al Juzgado de entrar a valorar los restantes motivos de infracción alegados.

**CUARTO.- Costas.**





De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, se imponen las costas a la Administración demandada al ver rechazadas todas sus pretensiones; limitando la cantidad máxima en concepto de costas a 100 euros.

Vistos los artículos anteriores y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D<sup>a</sup>. [REDACTED] contra la Resolución de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del AYUNTAMIENTO DE MADRID de fecha 29 de enero de 2025, en el expediente sancionador núm. [REDACTED].5, que se anula por ser contraria a derecho, dejándola sin efecto con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

Se imponen las costas a la Administración demandada, en los términos expuestos en el correspondiente fundamento jurídico.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que esta sentencia es FIRME y NO cabe RECURSO ordinario alguno.

Así lo acuerda, manda y firma, [REDACTED], Jueza del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 31 de Madrid.

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