



## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 26 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 6 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0042065

### Procedimiento Abreviado 375/2025 A

Demandante/s: [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

## SENTENCIA N° 322/2025

En Madrid, a 20 de noviembre de 2025.

**Vistos** por mí, [REDACTED] Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 26 de los de Madrid, los presentes autos de procedimiento abreviado, registrados con el número 375/2025, en los que figura como parte recurrente [REDACTED] representado y asistido por el Letrado Sr. Rubio Rubio, y como parte recurrida el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y asistido por la Letrada Consistorial.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La parte recurrente formalizó su demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando se dicte una Sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las correspondientes declaraciones en relación con la actuación administrativa impugnada.

Por otrosí solicitó que se fallase el pleito sin necesidad de celebración de vista.

**SEGUNDO.-** Por Decreto de 20 de octubre de 2025 se admitió la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestara la demanda o solicitara vista, contestando la demanda por escrito de 19 de noviembre de 2025.

Por Diligencia de Ordenación de 20 de noviembre de 2025, se ha ordenado declarar concluso el pleito, sin más trámite, para sentencia, salvo que por esta Juzgadora se hiciera uso de la facultad que le atribuye el artículo 61 de la Ley de la Jurisdicción.

**TERCERO.-** En la tramitación de este procedimiento se han cumplido todas las prescripciones legales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna la Resolución de 4 de junio de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, dictada en el expediente



562948716.8, por la que se impuso al recurrente una sanción de 200 euros sin detracción de puntos del permiso de conducir por puntos, por la infracción de “no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”, con infracción del artículo 76.Z3 de la LSV.

Alega el recurrente, los siguientes motivos de impugnación:

- Nulidad o anulabilidad de la norma por falta de adecuación a la finalidad pretendida por la misma.

- Vulneración de los principios de buena regulación: principios de proporcionalidad y seguridad jurídica.

- Deficiente valoración del impacto económico del artículo 76 z 3 de la Ley de Seguridad Vial.

- Vulneración del derecho a la presunción de inocencia

- Falta de notificación debida en el acto y posterior insuficiencia del contenido de la denuncia.

- Nulidad o subsidiaria anulabilidad de la presunta infracción administrativa y, por consiguiente, de la posible sanción administrativa.

- Sanción préstamo leonino. Ley de la usura.

- Vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia – art. 24.2 C.E.-.

- Nulidad de pleno derecho en aplicación de la Sentencia nº 382/2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid-

- Vulneración del art. 19 C.E., en relación con el art. 14 C.E.

La Letrada Consistorial se opone a los motivos del recurso.

Se dan por reproducidas las concretas alegaciones de ambas partes.



**SEGUNDO.- La Sentencia nº 309/2025, dictada en fecha 23 de septiembre de 2025, por el Juzgado de lo C-A nº 12 de Madrid en autos de Procedimiento Abreviado nº 253/2025, sustanciados entre las mismas partes que nuestro recurso, en relación con la misma infracción administrativa presuntamente cometida por el recurrente en fecha distinta, y que por tanto es de plena aplicación en autos, declara:**

“CUARTO.- El artículo 76 z 3) 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, establece que “Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a: (...) No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones.”.

Por otro lado, la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid de 5 de octubre de 2018 (Acuerdo del Pleno, de 13 de septiembre de 2021, por el que se aprueba la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, en vigor desde el día siguiente a su publicación en el B.O.C.M. el 21 de septiembre de 2021), en su artículo 22, titulado “Regulación general de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección”, establece que:

“1. A efectos de lo previsto en esta ordenanza se entiende como Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (en adelante, ZBEDEP) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas urbanas delimitadas conformando una continuidad geográfica, que presenten problemas agravados de contaminación medioambiental, en el que se implanten las medidas que resulten oportunas para proteger la salud humana (y/o la salud pública) y el medio ambiente, frente a la contaminación, y se posibilite el cumplimiento de los valores límite y los umbrales de calidad del aire conforme a lo previsto en la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la Calidad del Aire y a una Atmósfera más

Limpia en Europa, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (en adelante, LCA), el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la Mejora de la Calidad del Aire (en adelante RCA) y la Ordenanza de Calidad del Aire y Sostenibilidad (en adelante, OCAS).

2. Las ZBEDEP se crean para satisfacer los siguientes objetivos:

a) Proteger la salud pública frente a las causas de mortalidad y morbilidad que provoca y agrava la contaminación ambiental urbana.

b) Reducir los niveles de contaminación ambiental y posibilitar el cumplimiento de los valores límite y umbrales de calidad del aire establecidos en la normativa comunitaria y estatal en materia de calidad del aire y protección del medio ambiente.

c) Disminuir la intensidad y, en su caso, la velocidad del tráfico de vehículos motorizados emisores de contaminantes.

d) Racionalizar los distintos usos del espacio público, priorizando la protección de la salud humana y de medio ambiente urbano, especialmente en aquellas zonas en las que exista una elevada demanda de uso del espacio público.

e) Promover la movilidad ciclista y la movilidad peatonal accesible y segura.

f) Reducir la contaminación acústica vinculada a la circulación de vehículos de tracción mecánica. g) Reordenar los usos del espacio público mediante su recuperación para el peatón y para los modos de movilidad menos contaminantes.

h) Promover una movilidad más sostenible, favoreciendo el transporte público colectivo y los medios y vehículos menos contaminantes.

i) Mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, otorgando una atención especial a las personas residentes, así como a las actividades económicas domiciliadas en dicha zona y las que se desarrolle en los mercadillos municipales ubicados en la respectiva ZBEDEP.

3. Al objeto de satisfacer los objetivos del apartado 2, las ZBEDEP establecerán específicamente, en ejercicio de las competencias atribuidas por los artículos 7 b), 7 g), 18 y 21 de la LTSV en relación con los artículos 38, 39.1 y 40 a) de la LCREM y el segundo párrafo del artículo 16.4 de la LCA, al objeto de proteger la salud pública y el medio ambiente urbano, las obligaciones de tráfico, circulación y seguridad vial precisas que resulten necesarias en cada concreta ZBEDEP, de entre las siguientes medidas:

a) Prohibición general de acceso a la específica ZBEDEP, que quedaría limitado a determinados tipos de vehículo en función del motivo de acceso y/o de su clasificación en el RV en atención a los siguientes criterios: potencial contaminante; construcción; utilización y masa máxima autorizada (en adelante, MMA).

b) Limitaciones a la circulación de vehículos en función del motivo de acceso y de su clasificación en el RV en atención a los siguientes criterios: potencial contaminante; construcción y MMA.

c) Limitaciones al estacionamiento de los vehículos de personas no residentes en el ámbito territorial de la específica ZBEDEP que forme parte del Área de Estacionamiento Regulado, mediante la distribución de un porcentaje mínimo de plazas verdes no inferior al ochenta por cien de las plazas de estacionamiento regulado disponibles en la respectiva Zona para facilitar el estacionamiento de las personas residentes en la misma. d) Limitaciones de velocidad en toda la ZBEDEP o en aquellas partes de la misma que se delimiten.

4. La creación de ZBEDEP exigirá su regulación expresa en la presente ordenanza, en la que se concrete su delimitación territorial y su régimen jurídico de acceso, circulación, velocidad y estacionamiento.

5. Las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica se identificarán y delimitarán mediante la señalización fija de Zona de Bajas Emisiones del catálogo viario estatal, y en su



defecto hasta su aprobación, mediante la señalización específica establecida en los anexos III y IV respectivamente.

6. La concesión de todo permiso de acceso y circulación por las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica se somete al obligado cumplimiento de:

a) Con carácter general, los requisitos establecidos en los artículos 21, 25, 35, 195, las disposiciones transitorias primera y segunda y el anexo II. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos impedirá el acceso y circulación por las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica.

b) Para acceder a la ZBEDEP Distrito Centro, los requisitos específicamente establecidos en los artículos 22 y 23, la disposición transitoria tercera y el anexo III.

c) Para acceder a la ZBEDEP Plaza Elíptica, los requisitos específicamente establecidos en los artículos 22, 24 y el anexo IV.

7. En el momento en que un vehículo excepcionado con base en los apartados d), e) y f) del artículo 23.3, el artículo 24.3 c) o el artículo 22.9, de la prohibición de acceso y circulación de una concreta ZBEDEP, Distrito Centro o Plaza Elíptica, deje de cumplir cualquiera de los requisitos en virtud de los cuales resultaba beneficiado de dicha excepción, le será de aplicación la prohibición de acceso y circulación establecida, respectivamente, en los artículos 23.3 b) y 24.3 b).

8. Si de las comprobaciones practicadas por la Administración municipal resultara que la persona titular del permiso de acceso lo hubiera obtenido con datos o documentos inexactos o falseados, se iniciará el procedimiento para la revocación del mismo, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

En caso de que el permiso de acceso se hubiera obtenido mediante declaración responsable, la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la misma, así como, en caso de requerimiento, la no presentación en el plazo concedido para ello de la documentación acreditativa del cumplimiento de lo declarado, determinará la baja automática del permiso desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, con efectos desde las cero horas del día siguiente a aquel en que se comunique por la Administración municipal al interesado dicha baja.

9. Con carácter excepcional podrá autorizarse, mediante resolución motivada del órgano municipal competente, el acceso a una concreta ZBEDEP, de aquellos vehículos cuya necesidad de acceso se justifique motivadamente con base en razones de interés general por motivos de seguridad, seguridad pública, salud pública, protección civil, así como para satisfacer una necesidad privada de carácter urgente, temporal e inaplazable por el tiempo imprescindible para su satisfacción.

La resolución, que tendrá una eficacia no superior al año natural sin perjuicio de futuras resoluciones, se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid y electrónicamente en el portal web municipal.

10. El control de accesos de vehículos a las ZBEDEP Distrito Centro y Plaza Elíptica se realizará por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, o mediante medios técnicos automatizados del artículo 15.1 como cámaras dotadas de lector OCR instaladas en el perímetro de la respectiva ZBEDEP y, en su caso, foto-rojos, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDP).

11. El incumplimiento de las obligaciones, limitaciones y prohibiciones en materia de acceso, circulación, velocidad y estacionamiento constituye infracción en materia de tráfico sancionable conforme a lo previsto en los artículos 18, 75 a 77, 80 y 81 de la LTSV.

12. Con carácter excepcional, la aplicación de los artículos 23.3 y 24.3 podrá ser temporalmente suspendida por la Junta de Gobierno u órgano en que delegue, por motivos

justificados de interés público, basados exclusivamente en razones imperiosas de interés general de seguridad, seguridad pública, salud pública y protección civil, por el tiempo estrictamente imprescindible para satisfacer el interés general que lo motive.”.

Y, en su artículo 23 regula la “Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro”, en los siguientes términos:

“1. El 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, prevé la creación de un área central en la ciudad en la que se adopten progresivamente incentivos y restricciones que promuevan la protección de la salud humana y del medio ambiente urbano mediante la disminución de la contaminación atmosférica y acústica, mejoren la calidad de vida de las personas, favorezcan el tránsito peatonal e incentiven el uso del transporte colectivo y de vehículos de bajas emisiones, para lograr su transformación en una zona de menores emisiones contaminantes que favorezca un efecto catalizador positivo sobre la calidad del aire de toda la ciudad.

En desarrollo de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360 dicha área se configura como la ZBEDEP denominada Distrito Centro, que tiene como finalidad la protección de la salud humana y el medio ambiente urbano mediante la disminución de los efectos negativos del tráfico motorizado.

2. La ZBEDEP Distrito Centro queda delimitada por las siguientes vías: calle Alberto Aguilera, glorieta de Ruiz Jiménez, calle Carranza, glorieta de Bilbao, calle Sagasta, plaza de Alonso Martínez, calle Génova, plaza de Colón, paseo de Recoletos, plaza de Cibeles, paseo del Prado, plaza de Cánovas del Castillo, plaza del Emperador Carlos V, ronda de Atocha, ronda de Valencia, glorieta de Embajadores, ronda de Toledo, glorieta de la Puerta de Toledo, ronda de Segovia, cuesta de la Vega, calle Mayor, calle Bailén, plaza de España, (lateral continuación de la cuesta de San Vicente), calle Princesa y calle Serrano Jover.

3. La ZBEDEP Distrito Centro se rige por los siguientes criterios de acceso y funcionamiento, que se aplicarán conforme a las normas de gestión establecidas en el artículo 22 y en el anexo III:

a) Se permite la libre circulación de vehículos en todas las calles que componen el perímetro de la ZBEDEP, así como en las calles o tramos de las mismas que se detallan en el anexo III.

b) Se prohíbe acceder al interior de la ZBEDEP Distrito Centro exclusivamente para atravesarla, excepto a los vehículos expresamente autorizados para ello en los apartados 3.d), 3.e), 3.f) y en el artículo 22.9.

c) La circulación y el estacionamiento en superficie de vehículos en las calles situadas en el interior del perímetro de la ZBEDEP Distrito Centro se regula conforme a la combinación de dos criterios: la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante conforme al Reglamento General de Vehículos (en adelante, RGV) y la razón de acceso o circulación de dichos vehículos por la ZBEDEP Distrito Centro o la actividad a realizar en la ZBEDEP Distrito Centro. A los vehículos que carezcan de clasificación ambiental por su potencial contaminante por no estar inscritos en el RGV, como los vehículos con matrículas especiales del Estado (Ejército de Tierra, Ejército del Aire, Marina y Parque Móvil del Estado), matrículas del régimen diplomático (Cuerpo Diplomático, Cuerpo Consular y Organismos Internacionales), matrículas históricas o matrículas extranjeras se les aplicará las reglas correspondientes a la clasificación ambiental equivalente que resulte de la ficha técnica del mismo o documento equivalente.

d) Con carácter general, podrán acceder y circular por las calles del interior del perímetro de la ZBEDEP y estacionar en superficie en las plazas del SER, en los términos establecidos en el capítulo III del título tercero del libro I, los siguientes vehículos:



- 1.º Las bicicletas, bicicletas de pedales con pedaleo asistido, otros ciclos y los VMP.
- 2.º Los vehículos de los que dispongan las personas empadronadas en el ámbito territorial del Distrito Centro en régimen de propiedad, usufructo, renting, leasing, arrendamiento, retribución en especie o como vehículo de sustitución y de otras personas invitadas por éstas, con sujeción al calendario que se establece en la disposición transitoria tercera y las normas de gestión del anexo III.
- 3.º Los vehículos turismo que indiquen las empresas y autónomos cuya actividad empresarial, profesional o comercial se ejerza en un local u oficina ubicada en el interior del Distrito Centro o se desarrolle en los mercadillos municipales situados en dicha ZBEDEP y los de las personas invitadas por éstos, con sujeción al calendario que se establece en la disposición transitoria tercera y a las normas de gestión del anexo III.
- 4.º Los vehículos con categoría CERO Emisiones o ECO de clasificación ambiental, salvo los vehículos industriales con categoría ECO de clasificación ambiental que estarán sujetos a los horarios de acceso que establece el apartado 4 de la disposición transitoria tercera.
- 5.º Los vehículos, destinados al transporte de personas titulares de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, con sujeción al calendario que se establece en la disposición transitoria tercera y las normas de gestión del anexo III, siempre que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Distrito Centro (en adelante, SGDC) y exhiban reglamentariamente la respectiva TEPMR, conforme a lo previsto en los artículos 7.1, 7.2, 9.1.a) y 9.1.b) del Decreto 47/2015, de 7 de mayo, de Consejo de Gobierno, por el que se establece un modelo único de tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad en el ámbito de la Comunidad de Madrid y se determinan las condiciones para su utilización y los artículo 6 y 8.1.a) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.
- 6.º Los vehículos de los servicios públicos esenciales, incluyendo los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Municipal, Agentes de Movilidad, Fuerzas Armadas, así como los vehículos del resto de los servicios públicos esenciales, incluyendo los de extinción de incendios, protección civil y salvamento, ambulancias, otros servicios de emergencias y grúa municipal, así como los vehículos que utilicen los profesionales del servicio madrileño de salud de asistencia sanitaria domiciliaria en la ZBEDEP Distrito Centro y los profesionales de los equipos de trasplantes en los procesos de donación y trasplante de órganos, con sujeción al calendario que se establece en la disposición transitoria tercera y las normas de gestión del anexo III.
  - e) Se permite el acceso y la circulación por la ZBEDEP Distrito Centro a los siguientes vehículos, en función de la razón de acceso o circulación por la ZBEDEP o la actividad a realizar en la ZBEDEP y su clasificación ambiental según su potencial contaminante, con sujeción al calendario que se establece en la disposición transitoria tercera y las normas de gestión del anexo III:
    - 1.º Los vehículos de las Administraciones Públicas o sus contratistas que presten servicios públicos básicos como limpieza viaria, recogida de residuos, mantenimiento y conservación de vías públicas, zonas verdes, instalaciones, patrimonio municipal y otros servicios municipales en gestión tanto directa como indirecta.
    - 2.º Los vehículos industriales debidamente rotulados e identificados de las empresas, y sus contratistas, que presten servicios de urgencias en la vía pública sobre suministro de agua, gas, electricidad o telecomunicaciones.



3.º Los vehículos de transporte público colectivo de viajeros regular de uso general y los autobuses que den servicio a los establecimientos o instituciones de la citada ZBEDEP Distrito Centro.

4.º Los vehículos autotaxi con clasificación ambiental B o C, en los términos establecidos en el artículo 195 y la disposición transitoria segunda.

5.º Los vehículos turismo de arrendamiento con conductor (VTC) con clasificación ambiental B o C, con servicio previamente contratado con origen o destino en Distrito Centro, en los términos establecidos en el artículo 195 y la disposición transitoria segunda.

6.º Los vehículos que dispongan de autorización del colectivo cualificado de titulares de vehículos comerciales e industriales del SER.

7.º Los vehículos, excluidos turismos y motocicletas, de empresas, sean éstas personas físicas o jurídicas, y de profesionales que presten servicios o entreguen o recojan suministros en la ZBEDEP Distrito Centro, en el horario que establece el apartado 4 de la disposición transitoria tercera, y los del servicio de entrega de medicamentos a centros sanitarios y oficinas de farmacia de la ZBEDEP Distrito Centro y de recogida de residuos de las oficinas de farmacia ubicadas en la citada Zona, en el marco del sistema SIGRE.

8.º Las motocicletas, los ciclomotores, y los vehículos de tres ruedas asimilables a ciclomotores o a motocicletas con clasificación ambiental B o C en horario de siete a veintidós horas.

9.º Los vehículos que indiquen los propietarios de plazas de garajes particulares situadas en el interior de la ZBEDEP Distrito Centro.

10.º Los vehículos de las personas cesionarias del uso temporal o arrendatarias de media y larga duración de plazas de aparcamientos municipales para residentes situados en el interior de la ZBEDEP Distrito Centro.

11.º Los vehículos con clasificación ambiental C de autoescuelas ubicadas en la ZBEDEP Distrito Centro destinados a prácticas de conducción.

12.º Los vehículos que accedan a los talleres de reparación de vehículos ubicados en la ZBEDEP Distrito Centro.

13.º Los vehículos, necesarios para la realización de ocupaciones y actos en la vía pública, autorizados por el Ayuntamiento de Madrid.

14.º Los vehículos especiales encuadrados en alguna de las secciones de la clasificación por criterios de construcción del apartado B o de utilización del apartado C, del Anexo II del Reglamento General de Vehículos, que se indican en el anexo III de esta ordenanza, en los términos regulados en la disposición transitoria tercera.

15.º Los vehículos y motocicletas que tengan reconocidas la condición de históricos por la DGT, si bien los vehículos históricos de menos de cincuenta años solo podrán estacionar en un aparcamiento de uso público o privado o reserva de estacionamiento de la ZBEDEP Distrito Centro, salvo que dispongan de alguno de los permisos regulados en este artículo. Se permitirá el aparcamiento en superficie a los vehículos de más de cincuenta años, así como las motocicletas que tengan la condición de históricas.

16.º Los vehículos que utilicen los abogados del Servicio de Guardia del Turno de Oficio que proporcionen asistencia letrada al detenido y a las personas víctimas de los delitos de violencia de género y de trata de personas en las Comisarías de Policía Nacional de Centro y Retiro, para el ejercicio exclusivo de dicho servicio de guardia.

17.º Vehículos que accedan a la ZBEDEP Distrito Centro para dejar o recoger alumnos de educación infantil y primaria, así como a los alumnos de secundaria cuyas necesidades así lo exijan, en los términos previstos en las disposiciones transitorias primera y tercera.

18.º Vehículos de personas trabajadoras de establecimientos del interior de la ZBEDEP Distrito Centro con horario nocturno, cuando el horario de entrada o salida del lugar de trabajo esté comprendido entre las cero horas y las seis horas y treinta minutos.

f) Los restantes vehículos, siempre que dispongan de clasificación ambiental B y C podrán acceder a la ZBEDEP Distrito Centro únicamente para estacionar en un aparcamiento de uso público o privado, o reserva de estacionamiento situados en el interior de la citada ZBEDEP.

4. El acceso no permitido a la ZBEDEP Distrito Centro se sancionará como infracción leve de tráfico conforme a lo dispuesto en los artículos 18, 75.c), 80.1 y 81 de la LTSV.”

QUINTO.- En el ámbito de la circulación de vehículos a motor, el artículo 83.1 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, bajo el título “Garantías procedimentales”, establece que “No se podrá imponer sanción alguna por las infracciones tipificadas en esta ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en este capítulo y, supletoriamente, en la normativa de procedimiento administrativo común.”.

Los procedimientos sancionadores han de garantizar al presunto responsable los siguientes derechos: a ser notificado 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 identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya la competencia. Asimismo, tiene derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes, a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, y a los demás derechos reconocidos en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La presunción de inocencia exige para poder ser desvirtuada una actividad probatoria de cargo producida con las debidas garantías procesales y de la que pueda deducirse razonada y razonablemente la culpabilidad del denunciado.

Al respecto, parece oportuno recordar, con carácter general, siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7<sup>a</sup>, de 30 de junio de 2011 (Rec. 2.682/2009) que “(...) 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 (STC 197/1995, 45/1997)".

En cuanto al alcance del derecho fundamental a la presunción de inocencia, la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1997, de 11 de marzo, declara, siguiendo una corriente jurisprudencial plenamente consolidada, 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 hemos dicho ya que 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 imputado "una probatio diabólica de los hechos negativos". En suma, pues, para que la presunción constitucional quede desvirtuada ser necesario la concurrencia de una prueba suficiente y razonablemente concluyente de la culpabilidad del imputado, habiéndose declarado por esa misma doctrina que la prueba de presunciones puede considerarse suficiente para desvirtuar la exigencia constitucional siempre que los hechos de que se extraiga la conclusión que la presunción comporta quedan plenamente acreditados y la conclusión resulte razonable. Y en este mismo orden de cosas hemos de señalar - continúa diciendo la sentencia que estamos analizando-, que la eficacia probatoria de las actas y denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones y su vinculación con la presunción constitucional antes examinada no comporta, en principio, violación del derecho fundamental. Los hechos expuestos y denunciados por el Agente denunciante gozan de presunción de veracidad, debiendo tenerse por veraces; eficacia que aparece consagrada a nivel legal en el art. 137-2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente, en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y 17 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real-Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto (disposición derogada).

En efecto, el 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, en consonancia con el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, hace referencia a que las denuncias efectuadas por agentes de la autoridad que legalmente tengan atribuida la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquellos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados. Concretamente, el artículo 88 del referido Texto Refundido, establece que "Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.". Y, en parecidos



términos, el artículo 14 del Real Decreto 320/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, bajo el título “Presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad”, establece que “Las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado y de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados”.

SEXTO.- Sentado lo anterior, el procedimiento se tramitó conforme a la normativa de tráfico, siendo notificada la denuncia a [REDACTED] de manera telemática, el día 18 de febrero de 2025, tal como se deduce del justificante que obra en el Expediente Administrativo como documento nº 6; formulando el mismo unas alegaciones en su defensa (Doc. 7 E.A.), previo conocimiento de los hechos y de su encaje en el precepto sancionador; y debiendo señalarse que el actor en ningún momento ha acreditado disponer de autorización para acceder a la Zona de Bajas Emisiones, ni tampoco no ser el conductor habitual del vehículo, a quien la Ley de Tráfico hace responsable de las infracciones con el mismo cometidas.

No obstante, al analizar, a efectos sistemáticos, el motivo de impugnación de la resolución impugnada, consistente en la falta de culpabilidad, por el incumplimiento del requisito de información previa, o, más concretamente, por la inexistencia de carteles informativos en lugares visibles que avisaran de la limitación de acceso a la ZBE, la conclusión es que el recurso debe ser estimado, acogiéndose los acertados razonamientos de la Sentencia de 20 de julio de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid -Procedimiento Abreviado 298/2023-, que, para una cuestión análoga a la planteada por [REDACTED] establece lo siguiente:

“La sanción impuesta se fundamenta en la infracción del artículo 76.z 3) de la LSV, que establece sanciones por no respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones, salvo aquellos vehículos que estén autorizados para acceder.

Dicho esto, la parte recurrente alega que desconocía que la referida zona fuese de acceso restringido, puesto que no había recibido información previa, pese a exigirlo así la OMS, y porque la señalización de la zona no permite a los usuarios tener conocimiento de la restricción.

Pues bien, el artículo 242 apartados 2 y 3 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5/10/2018, del Ayuntamiento de Madrid, dispone que:

“2. La instalación y utilización de sistemas de filmación digital, fotografía o de cualquier otro sistema informático, medios o dispositivos tecnológicos para el control, regulación, vigilancia y disciplina del tráfico y de los accesos de vehículos a Madrid ZBE, a las ZBEDEP y a las zonas peatonales, o para la comprobación de la concurrencia del supuesto legitimante de la retirada del vehículo o, en su caso, de los hechos constitutivos de infracción, se efectuará por la autoridad competente a los fines previstos en la legislación estatal sobre tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial con sujeción a las exigencias, medidas de seguridad y demás requisitos previstos en la normativa aplicable en materia de protección de datos.

Asimismo, se informará de ello a la ciudadanía mediante la instalación de carteles informativos en lugares visibles que avisen de la captación y transmisión de datos o imágenes.

3. Antes de la implantación definitiva o la modificación substancial de radares, fotorojos y dispositivos automatizados similares que permitan la identificación de las



matrículas de los vehículos y la detección de infracciones de tráfico se realizará un período de aviso, de al menos dos meses, durante el cual el órgano municipal competente facilitará o enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados una comunicación, de carácter meramente informativo, incluyendo los elementos del apartado 5.”

Pues bien, de la documentación aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta debidamente a los usuarios 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 una fotografía obrante al folio 4 en la que solo se ve la parte trasera del vehículo; nada más. No existe una panorámica de la carretera 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. Se adjunta al expediente un informe de señalización de los accesos que carece de eficacia probatoria. Dejando a un lado la señalética relativa a la carretera A42 en sentido decreciente, respecto del tramo aquí cuestionado, se dice que cuenta con dos carteles laterales y otro cartel para los que circulan por el lateral, pero no especifica si quiera su lugar exacto de colocación en referencia al pkm., 4.1., por lo que pueden estar colocados incluso pasado ese punto kilométrico. Y porque en cualquier caso, esas señales no aparecen reflejadas en la fotografía obrante al folio 4, 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 posterior, por medio de informes. Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 243.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios 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. 243.2 de la OMS.

Y no constando acreditada la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que el 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.>>

Procede, en consecuencia, estimar el presente recurso contencioso- administrativo y anular el acto administrativo impugnado, con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración”.

Ello determina, sin necesidad de entrar a analizar los demás motivos de impugnación, la procedencia de adoptar un pronunciamiento estimatorio del recurso promovido por [REDACTED] conforme a lo dispuesto en el artículo 70.2 de la L.J.C.A., al ser aplicables, en nuestro caso, dada su evidente analogía, los razonamientos que se efectúan en la Sentencia del Juzgado nº 34 en relación a una fotografía que, en el Expediente Administrativo del que dimana la resolución que nos ocupa obra como documento nº 3, y que tiene las mismas características de la analizada en dicha sentencia;



anulándose, así, la resolución impugnada y dejándose sin efecto la sanción indebidamente impuesta en la misma”.

**TERCERO.-** Lo antes dicho, bastaría ya para la estimación del recurso, sin necesidad de entrar a analizar el resto de motivos del recurso.

Sin embargo, hay que poner de manifiesto otras cuestiones, a saber.

Como ya se ha dicho suficientemente, la infracción objeto de denuncia es la contemplada en el **artículo 76.Z.3 de la LSV**, que califica 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”.

Acudiendo a la denuncia, obrante al folio 1 del EA, los hechos se produjeron el 18 de octubre de 2024, a las 8:18 horas, en la C/ Vía Lusitana, M-40 INT C2, de Madrid, consistiendo estos hechos en no respetar el vehículo con matrícula [REDACTED] las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE.

La única prueba obrante en el EA es la fotografía de la parte trasera de dicho vehículo, en la que se observa perfectamente su matrícula (folio nº 2 del EA).

No se aporta una panorámica de la vía, ni se observan los alrededores del lugar, por lo que no se puede afirmar la existencia de carteles o señales informativas en la concreta zona de captación, en los que se advirtiese a los conductores, del acceso próximo a la ZBE, y de la prohibición de circular por el interior sin el distintivo ambiental pertinente.

Tampoco se concreta en la denuncia si la ZBE es la correspondiente a Distrito Centro o la de la Plaza Elíptica, que son las dos únicas zonas de restricción de la circulación a los vehículos contaminantes en la ciudad de Madrid.

La fotografía que se acompaña, al ser de la parte trasera, no permite constatar la clasificación ambiental del vehículo, pues se trata de un distintivo a colocar en el parabrisas delantero, y, precisamente, no se aporta una imagen del parabrisas delantero del vehículo, como tampoco datos de registro de su matrícula ni ningún otro dato del que se pueda inferir, con el necesario grado de certeza, que careciera de distintivo ambiental compatible para circular por la zona de protección.

Como declara la **Sentencia nº 310/2025, dictada en fecha 6 de octubre de 2025, por el Juzgado de lo C-A nº 24 de Madrid en autos de Procedimiento Abreviado nº 67/2025**, “la clasificación ambiental que ostenta el vehículo es un elemento fundamental del tipo infractor, ya que solo a través de dicho elemento puede constatarse si el vehículo disponía o no de autorización ambiental para circular, resultando indudable que la prueba de tal elemento corresponde al órgano sancionador.

Al carecerse de información sobre la clasificación ambiental que ostentaba el vehículo del actor en el momento de producirse los hechos no puede tenerse por acreditada la comisión de la falta, por lo que se concluye la falta de prueba de la comisión de infracción administrativa en términos suficientes como para destruir la presunción de no responsabilidad administrativa que reconoce al actor el art. 53 de la LPAC.

La conclusión de lo anterior es la no conformidad a derecho del acto impugnado y la subsiguiente revocación de la resolución de sanción sin necesidad de entrar al examen del resto de los motivos de impugnación”.

Y es que, si la Administración sanciona al denunciado porque éste carecía de autorización para circular por el lugar en el que fue denunciado, y tiene a su alcance los medios para probar dicha afirmación, debe aportarlos al expediente administrativo, como garantía para el denunciado, y a los efectos de una futura impugnación de la sanción impuesta.



El caso es que en este expediente, la única prueba de cargo del hecho infractor, es una fotografía de la parte trasera del vehículo denunciado, la cual no permite saber si en ese punto existía la señalización exigida por la OMS, o si existía en sus proximidades, ni tampoco si el vehículo en sí, tenía algún distintivo ambiental, o no, y en caso de tenerlo, cuál era, a los efectos de saber si carecía del distintivo ambiental apto para circular por ese concreto punto de la ciudad, cuando la aportación de ambas pruebas era carga de la Administración sancionadora, y una carga, además, eminentemente fácil, que, por otra parte, la Letrada Consistorial desplaza, no ya a la parte actora, sino a esta Juzgadora, al decir, en su contestación a la demanda que “los recurrentes denunciados también pueden consultar la información, para saber el distintivo de sus vehículos que les permite acceder a Madrid ZBE, por si no lo saben. Y también los jueces titulares de los Juzgados.

[https://sede.dgt.gob.es/es/vehiculos/informacion-de-vehiculos/distintivo-ambiental/”.](https://sede.dgt.gob.es/es/vehiculos/informacion-de-vehiculos/distintivo-ambiental/)

Obviamente, en todo expediente sancionador, ha de ser la Administración sancionadora, la que ha de incluir en el expediente todas las pruebas de cargo necesarias para desvirtuar la presunción de inocencia del denunciado, porque en caso contrario, al sancionar una conducta sin pruebas, está vulnerando el derecho fundamental de todo ciudadano a la presunción de inocencia.

Todo lo anterior implica la estimación del recurso, y, por tanto, la anulación de la Resolución recurrida.

**CUARTO.-** Conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 39/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede declaración alguna sobre las costas procesales, dadas las dudas fácticas y jurídicas, generadas por la cuestión, en esta Juzgadora, y la existencia de diferentes pronunciamientos en los distintos Juzgados de esta sede, en relación con la infracción sancionada en autos.

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

en nombre de S.M. El Rey

**FALLO** que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por [REDACTED] contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, anulando la Resolución de 4 de junio de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, dictada en el expediente [REDACTED] por la que se impuso al recurrente una sanción de 200 euros sin detacción de puntos del permiso de conducir por puntos, por la infracción de “no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”, con infracción del artículo 76.Z3 de la LSV, por no ser conforme a Derecho.

Estando pendiente de resolver la medida cautelar planteada en este procedimiento, y ya tramitada, archívese dicha pieza, por no ser necesaria la resolución de la misma, al haberse dictado Sentencia, que no es susceptible de recurso ordinario.

No procede declaración alguna sobre las costas procesales.



Notifíquese a las partes, previniéndolas de que contra esta Sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta mi Sentencia, juzgando en única instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada la anterior Sentencia por la Sra. Magistrada-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.

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, 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:

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