

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0036827

### Procedimiento Abreviado 338/2025 R

**Demandante/s:** D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

### SENTENCIA Nº 348/2025

En Madrid, a 13 de octubre de 2025.

La Ilma. Sra. Dña. [REDACTED] Juez Sustituta del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm.19 de los de Madrid, habiendo visto los presentes autos de PA 338/2025, siendo la parte demandante Don [REDACTED], actuando representado y defendido por el Letrado Don Marcos Rubio Rubio y como parte demandada el Ayuntamiento de Madrid, representado por el letrado consistorial designado

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** -En fecha 27 de agosto de 2025 fue turnado a este Juzgado el recurso que ha dado origen a las presentes actuaciones.

**SEGUNDO.** -Después de ser admitido a trámite el recurso, este se tramita por los cauces del artículo 78.3 de la LJCA, y en el plazo conferido, la administración demandada remitió el expediente administrativo y contestó a la demanda, quedando los autos vistos para sentencia .

**TERCERO.** - En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - El presente recurso Contencioso-administrativo se interpone contra resolución del ÁREA DE URBANISMO, MEDIOAMBIENTE Y MOVILIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID número de expediente [REDACTED].1 ; por la que se le impone una sanción de DOSCIENTOS EUROS (200 euros) como consecuencia de la infracción regulada en artículo 76 z.3 de la ley de Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto 6/2015 del 30 de octubre.

En la demanda, se fundamenta la oposición básicamente en los siguientes motivos de impugnación:1º.- Se opone, considerando que no existe prueba en el expediente administrativo de la señalización , no existiendo tipicidad , siendo incorrecta la señalización , presunción de inocencia , ausencia de motivación y desproporción.



La administración se opone sobre los propios argumentos contenidos en la resolución recurrida

**SEGUNDO.** Brevemente, alterando los motivos de oposición, sobre la realidad misma de la infracción, ya que no se contaba con autorización, se debe de resolver atendiendo a que la ordenanza sobre la que descansa la infracción sancionada, y recordar que el antecedente de Madrid Central fue la creación de las nombradas "Área Central Cero Emisiones" en el **Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático** que aprobó la Junta de Gobierno en septiembre de 2017.

Se prohibiría el acceso a vehículos emisores (alimentados con diésel o gasolina) en todo el perímetro de la almendra central, salvo a los residentes, los que se dirigieran a un *parking* o los que condujeran una motocicleta en determinados tramos horarios. Los servicios esenciales quedaban excluidos y el reparto contaría con una moratoria para adaptarse.

**También y paralelamente existían Áreas de Prioridad Residencial (APR) en gran parte del perímetro que no dejaban pasar a vehículos que no fueran de los propios vecinos.**

Madrid Central entró en vigor en noviembre de 2018, concretamente el 30 de noviembre de 2018.

Y por todos es conocido que el **Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló el pasado 27 de julio de 2020 Madrid Central**, tras estimar varios recursos sobre la Ordenanza de Movilidad Sostenible que creó este Área de Prioridad Residencial, vigente desde el 30 de noviembre de 2018. La anulación se ha llevado a cabo considerando que, durante la tramitación de la Ordenanza, el equipo de Gobierno del Ayuntamiento incurrió en una omisión del trámite de información pública, junto al hecho de que también falta la "imprescindible" memoria económica previa a la aprobación de la Ordenanza.

Y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS) ha dictado un auto en el que acuerda la inadmisión a trámite del recurso interpuesto por Ecologistas en Acción Madrid contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), de 27 de julio de 2020.

Y en una fase intermedia por el Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, tras las elecciones municipales de mayo de 2019, se procede a anunciar una moratoria **de multas de tres meses, del 1 de julio al 30 de septiembre de 2019.**

Moratoria que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 24 **suspendió de manera cautelar.**

En la **Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP)** se establece un calendario para el **acceso a Madrid** y sus zonas de bajas emisiones:

- 1 de enero de 2022, no podrán acceder al interior de la M-30 los vehículos con distintivo medioambiental A, exceptuando los residentes.
- A partir del 1 de enero de 2023, los vehículos con etiqueta A no podrán circular por la M-30.





- A partir del 1 de enero de 2024, se amplía la anterior restricción a todas la vía públicas y urbanas municipales.
- En enero de 2025, ningún vehículo con etiqueta A podrá circular por las vías públicas y urbanas municipales, ni si quiera los residentes, se exceptúa los vehículos que estén adaptados para personas con movilidad reducida, los matriculados como históricos y los de emergencias y fuerzas armadas.

Los vehículos con etiqueta A, son los matriculados antes del 2000, si son de gasolina, o los matriculados antes del 2006, si su combustible es diésel.

No obstante, tenemos que recordar que hay dos zonas de bajas emisiones dentro de Madrid que tienen una especial protección y que por lo tanto también tienen unas normas especiales de acceso.

Ante todo lo relatado , y recordando que nos encontremos ante una potestad sancionadora de la administración , y trayendo los principios que inspiran esta potestad, y el propio procedimiento sancionador , ya desde la sentencia 18/1981 de 8 de junio, el Tribunal Constitucional ha destacado las afinidades entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado y consistir la potestad sancionadora de los entes públicos en la utilización de los medios penales para la consecución de fines administrativos. Por esa razón, las garantías propias del proceso penal entre las que destaca la presunción de inocencia consagrada en el artículo 24 de la Constitución son también aplicables al Derecho Administrativo sancionador. Más adelante, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril resumió el alcance del principio de presunción de inocencia, señalando que **sólo puede sancionarse si existen medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba incumbe a la Administración que acusa, sin que el acusado esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.**

El principio de presunción de inocencia que aparece recogido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al establecer como derecho del interesado en el procedimiento administrativo "la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.". Quiere ello decir que es a la Administración a la que corresponde aportar el material probatorio necesario a fin de acreditar la comisión de la infracción y la culpabilidad del infractor.

A un nivel general, la formulación constitucional de la seguridad jurídica contenida en el art. 9.3 viene a consistir en una exigencia o mandato objetivo dirigido a los poderes públicos para que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas **por los criterios de certeza y previsibilidad, certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación**

La Seguridad jurídica íntimamente uncida al *principio de legalidad*, relación de la que surge ( entre otros ) el principio de taxatividad o «exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas», **un principio**



**directamente dirigido a proteger la certeza jurídica (además de la imparcialidad en la aplicación del Derecho)**

De forma más concreta, el Tribunal Supremo tiene declarado (STS de 9 de febrero de 2004) que *«el principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y la doctrina jurisprudencial, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O, dicho en otros términos, la virtualidad del principio que se invoca puede suponer la anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (producida sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento (Cfr. SSTs de 10 de mayo, 13 y 24 de julio de 1999 y 4 de junio de 2001)»*

Lo que late, a la postre, en el fondo del principio de protección de la confianza legítima es un conflicto entre un interés público (la necesidad de responder mediante innovaciones normativas a nuevas realidades y situaciones, o, incluso, la de preservar la regulación vigente frente a actuaciones que, infringiéndola, hayan podido generar determinadas expectativas) y el interés privado de los particulares concretado, en cada caso de forma específica, **en el derecho de los ciudadanos a una actuación previsible por parte de los poderes públicos (seguridad jurídica), conflicto que deberá resolverse caso por caso a través de la oportuna y necesaria operación de ponderación de los intereses en pugna.**

**La sentencia dictada por el TSJ de Madrid no hace mas que confirmar este relato.**

Así la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, en sentencia de 17 de septiembre de 2024, ha anulado diversos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 del Ayuntamiento de Madrid. **La sentencia anula concretamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en todo el municipio de Madrid; y las que establecen las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) de “Distrito Centro” y “Plaza Elíptica”, dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro.**

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estima los argumentos de la parte recurrente en cuanto a la notoria insuficiencia de los informes previos a la aprobación de la Ordenanza. Muy en particular, siguiendo la más reciente doctrina del Tribunal Supremo respecto de los procedimientos de elaboración de las Ordenanzas municipales, considera que concurre una “manifiesta insuficiencia” del informe de impacto económico previo a la aprobación de la Ordenanza.





Los magistrados no ponen en cuestión la potestad de la administración municipal para adoptar las medidas que entienda necesarias para proteger la salud y el medio ambiente, en desarrollo de la normativa europea y nacional; ni tampoco cuestionan la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica necesarias para garantizar, a la mayor brevedad, el cumplimiento de los valores límite de contaminación fijados por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008. Sin embargo, consideran que se da una “patente insuficiencia del informe de impacto económico” de las medidas adoptadas en la Ordenanza, que exigían la toma en consideración de sus consecuencias económicas, para poder efectuar “... una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes y de la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o que pudieran producir un efecto discriminatorio para los colectivos más vulnerables económicamente”. **La sentencia incide especialmente en el hecho de que las medidas restrictivas adoptadas por la Ordenanza afectan presumiblemente a las personas de menos capacidad económica, que se ven impedidas o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales, pero no se hizo una valoración de este factor, que es tan relevante que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, consagra el “principio de transición justa”, esto es, la necesidad de establecer planes genéricos y medidas concretas que consideren las situaciones de vulnerabilidad de colectivos a los que deben ofrecerse medidas de apoyo en el proceso de transición.**

Del mismo modo, la sentencia alude a la afectación de las medidas a miles de vehículos profesionales, con repercusión directa en las condiciones de la competencia y del mercado. Considera de singular importancia que se hubiera tenido en cuenta la situación de los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, pero destaca que los informes previos a la aprobación de la Ordenanza tampoco hacen referencia alguna a esta cuestión.

La sentencia concluye que la aprobación de la Ordenanza no se atuvo a los criterios del TJUE y del Tribunal Supremo, que establecen la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad en materia ambiental, es decir, de “...ponderar en cada caso si las medidas restrictivas son necesarias y proporcionales”, en tanto en cuanto no se tuvieron en cuenta en cuenta importantes consecuencias en el terreno de la economía de un importante sector de la población, el de menos capacidad económica, el más vulnerable frente a las medidas restrictivas; ni la incidencia en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado.

Esta resolución aún no ha alcanzado firmeza, pero en cuanto nos ataña solo hace confirmar la línea que este juzgador viene conteniendo en sus sentencias, y estimar en consecuencia la demanda, ya que no cabe duda que la situación en la se ven inmersos los ciudadanos , sobre las sanciones impuestas en ese momento no están dotadas de la necesaria certeza, y para ser sancionados, entrando también en juego el necesario principio de culpabilidad, que imprescindible en el ámbito en el que nos movemos, indudablemente no existe.

**A todo lo expuesto se debe de añadir que, en el presente caso no se han aportado al expediente los elementos de prueba adecuados para la completa determinación de los hechos y de las personas responsables de los mismos, limitándose a presentar una fotografía de la que nada se puede desprender. No obra, en definitiva en el expediente administrativo ninguna prueba que acredite que el vehículo reseñado estaba circulando**



por una vía reservada o restringida, denegando sin motivar, la propuesta por la actora.

**La demanda debe de ser estimada.**

**TERCERO.** - Dada la cuantía del recurso, contra esta sentencia no cabe interponer recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el Art. 81) de LRJCA.

**CUARTO.** - Tal como permite el artículo 139 de la LJCA, este juzgador motiva su no imposición al entender que la materia en controvertida jurídicamente.

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

### FALLO

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por Don [REDACTED], actuando representado y defendido por el Letrado Don Marcos Rubio Rubio, contra resolución dictada en [REDACTED] 1 ; anulándola, al entender que no es conforme a Derecho. No procediendo a realizar pronunciamiento sobre las costas causadas.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Así por esta mi sentencia, juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

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.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por ██████████