

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 1 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0032114

Procedimiento Abreviado 291/2025 PAB3º

Demandante/s: [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA Nº 377/2025

[REDACTED]

MAGISTRADA:

[REDACTED]

En Madrid, a veintinueve de octubre de dos mil veinticinco en autos del recurso contencioso-administrativo nº 291/2025 PAB3 seguidos a instancia de D. [REDACTED] [REDACTED], debidamente representado y defendido, según consta en las actuaciones, contra el Ayuntamiento de Madrid, sobre derecho sancionador, se dicta la presente sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora dictada por el Ayuntamiento de Madrid en el expediente sancionador número [REDACTED]

Segundo.- Una vez admitido a trámite por Decreto de 28 de julio de 2025, comprobada por tanto la correcta comparecencia de las partes según dispone el artículo 45.3 LRJCA, y recibido el expediente administrativo, que no reúne las características de expediente electrónico, fijada la cuantía en la de la sanción impuesta, tramitado sin vista a petición de ambas partes, quedó el recurso concluso y no existiendo motivos de urgencia que determinasen su prioridad frente a los procedimientos de igual clase ya señalados en este



Juzgado, quedó el señalamiento para Sentencia visto para el 29 de octubre de 2025, dictándose a continuación con el cumplimiento de los requisitos legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Se interpone recurso contra la resolución sancionadora dictada por el Ayuntamiento de Madrid en el expediente sancionador número [REDACTED], por acceder a la ZBE el día 1 de octubre de 2024 a las 16,22 horas sin autorización con el vehículo matrícula [REDACTED] c Vía Lusitana M-40 INT C2, Madrid, sanción de multa de 200€. Así:

MADRID		EMISOR 28992 9	
TITULAR REGISTRAL DEL VEHÍCULO		FECHA / HORA DE LA INFRACCIÓN	PÉRDIDA DE PUNTOS
[REDACTED]		01/10/2024 16 22	NO
VEHÍCULO		FECHA DE APERTURA DEL EXPEDIENTE	CLAVE Y CALIFICACIÓN
[REDACTED]		18/12/2024	14/104 GRAVE
LUGAR DE LA INFRACCIÓN		FECHA DE EMISIÓN DE LA NOTIFICACIÓN	PRECEPTO INFRINGIDO *
C VIA LUSITANA M-40 INT C2		03/04/2025	76.23 LSV
REFERENCIA DEL EXPEDIENTE	Nº DE NOTIFICACIÓN	IMPORTE DE LA MULTA	IMPORTE REDUCIDO
[REDACTED]	NOTIFI. 935/251465205	200,00	
HECHO DENUNCIADO		DESTINATARIO	
NO RESPETAR LAS RESTRICCIONES DE CIRCULACIÓN DERIVADAS DE MADRID ZBE		[REDACTED]	

La parte recurrente solicita en su demanda: *que tenga por presentado este escrito, en unión de los documentos que adjunto se acompañan, y sus copias, tenga por interpuesto en forma recurso contencioso administrativo y formulada al propio tiempo demanda de procedimiento abreviado contra el acto más arriba identificado, que dicte providencia en la que ordene la admisión de la demanda y su traslado a la Administración demandada para que la contesten en el plazo de veinte días, ya que esta representación, como se indicará en oportuno otrosí, solicitará que el recurso se falle sin necesidad de prueba ni tampoco celebración de vista, por lo que, después de los oportunos trámites, dicte sentencia por la que anule el acto impugnado, en concreto la sanción interpuesta por el Ayuntamiento de Madrid por importe de 200 euros y con número de expediente N° [REDACTED] por NULIDAD DE PLENO DERECHO, y todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.*

La Letrada del Ayuntamiento pide *Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga por contestada la demanda, y tras los trámites oportunos en Derecho, dicte*

sentencia desestimatoria de conformidad con el artículo 70 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA), por ser la resolución impugnada conforme a Derecho.

Segundo.- Tal como consta en el expediente administrativo, se emitió boletín de denuncia por acceder a la ZBE el día 1 de octubre de 2024 a las 16,22 horas sin autorización con el vehículo matrícula [REDACTED] c Vía Lusitana M-40 INT C2, Madrid, obrando la fotografía que captó este hecho al folio 2 EA.

Tras ser identificado el recurrente como conductor, iniciado el expediente sancionador y presentadas alegaciones, fueron éstas desestimadas, imponiéndose la sanción de 200€.

Frente a ello se alega en la demanda, en esencia, vulneración de la presunción de inocencia, ausencia de trámite de audiencia, además de estar ante acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y, causante de nulidad, tal y como previene el artículo 47.1.e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.- Expuesto en estos términos el presente recurso, partiendo de que no es lo mismo la concurrencia de sanciones con la infracción continuada, el artículo 63.3 LPAC, al igual que el anterior artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993 que desarrollaba los preceptos de la Ley 30/1992, establece que: *"3. No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo"* y el artículo 29.6 LRJAP determina que *"6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión"*.

Así pues, la infracción continuada constituye una construcción jurídica que proviene del Derecho penal, cuya concurrencia exige, la realización de un plan preconcebido o aprovechamiento de idéntica ocasión, la realización de una pluralidad de acciones con unidad psicológica y material, y la infracción del mismo o semejante preceptos administrativos. Por tanto, no basta, para apreciar la existencia de infracción continuada con la simple reiteración de conductas semejantes, sino que es preciso que además esa reiteración de conductas se lleve a cabo en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica



ocasión. Siendo ésta la definición de infracción continuada, en nuestro caso lo único que está acreditado es que la actora fue sancionada en reiteradas ocasiones por estacionar sin distintivo, pero salvo esa reiteración de conductas, consistentes en estacionar indebidamente, que infringen el mismo o semejante precepto, no se alcanza a comprender cuál es el proceso psicológico y material, el «plan conjunto», que permita aplicar la infracción continuada por cuanto nada se dice sobre el mismo, de forma que lo que se produjo fue una concurrencia de sanciones, tantas como infracciones cometidas en distintos momentos por acceder sin autorización a ZBE.

A partir de aquí, el artículo 21 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, la disposición transitoria primera y el anexo II, determinan que, en Madrid ZBE, los vehículos con clasificación ambiental B y C pueden entrar, estacionar y circular por el interior de Calle 30/M-30 sin limitaciones, salvo las establecidas por Madrid Distrito Centro y ZBEDEP Plaza Elíptica si se accede al interior de su perímetro.

Debe señalarse que recientemente, por STSJM, Sección 2ª, de 17 de septiembre de 2024, recurso nº 570/2021, se ha fallado: *Que [REDACTED] el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procurador [REDACTED], en representación de [REDACTED]-MOLINA, en su condición de Portavoz y Concejal del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, del GRUPO MUNICIPAL VOX DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, de [REDACTED] MARTÍN en su calidad de Portavoz y Parlamentaria del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID, del GRUPO PARLAMENTARIO VOX DE LA ASAMBLEA DE MADRID y del [REDACTED], contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, (puntos 1 y 2 del orden del día) de 13 de septiembre de 2021, /publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con fecha 21 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. (Pleno del Ayuntamiento en la sesión (16/2021), extraordinaria y urgente celebrada el día 13 de septiembre de 2021); y DECLARAMOS LA NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS DEL MISMO:*

Artículo Tres, que modifica el Artículo 16. c).

Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19.



Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6, 7 y 10.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 23.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 24.

Artículo noventa y seis, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b).

Artículo setenta y seis, el inciso “incluyendo Distrito Centro” y “Distrito Centro” que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199.

Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2.

Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera.

Artículo cien, el inciso “Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata” de la D.T. Sexta.

Artículo ciento cuatro, que contiene la redacción del Anexo II, en sus apartados “SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”; y “TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES”.

Artículo ciento cinco, que contiene el Anexo III “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE [REDACTED]”.

Artículo ciento seis, que contiene el Anexo IV “RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE [REDACTED]”.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional construye en el procedimiento sancionador el derecho de la presunción de inocencia con la misma intensidad garantista que en el proceso penal, exigiendo que para que haya una sanción conforme al artículo 24.2 de la Constitución, ha de existir prueba de cargo suficiente que permita a la Administración deducir en juicio de reproche razonadamente, correspondiendo el juicio valorativo de la prueba a la Administración (sentencia del Tribunal Constitucional 212/1990); señalando que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, la Administración, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier injerencia en el resultado de la prueba practicada, libremente valorado por el Órgano sancionador, debe traducirse en un procedimiento absolutorio (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990), subrayando que cuando el juicio valorativo de la prueba se manifieste arbitrario o carente de conexión lógica con el



contenido probatorio se habrá vulnerado el Derecho Fundamental (sentencia del Tribunal Constitucional 138/1990).

Teniendo presente estos principios, no puede considerarse que en este caso exista esa prueba de cargo, dada la indefinición de datos y elementos de juicio en la fotografía que constituye la única prueba de la infracción, debiendo además señalarse que esta Juzgadora, con esta Sentencia, adopta el criterio de otros Juzgados, como el expuesto en la Sentencia nº 14/2023, del Juzgado nº 32, de fecha trece de enero de dos mil veintitrés, recurso nº 563/2022 D, que aquí se transcribe a efectos de fundamentación de la presente resolución:

TERCERO.- Entre las apuntadas garantías son de destacar, por su especial significación con la temática objeto del supuesto analizado, la observancia del procedimiento establecido, la exigencia de la debida notificación de la denuncia inicialmente formulada y la imposición de la correspondiente sanción conforme a otro principio ciertamente esencial y significativo en el ámbito sancionador: el de culpabilidad. De este modo, se constitucionaliza el principio de legalidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, extendiéndose así a dicho ámbito el principio de legalidad propio del orden penal, conforme ha declarado de manera uniforme la jurisprudencia contencioso-administrativa, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 14 de mayo de 1984 y 11 de marzo y 11 de noviembre de 2003. Desde este punto de vista, la última de las sentencias mencionadas, a la que deben añadirse, como más recientes, las de 7 de mayo de 2010 y 31 de marzo de 2011, declara que el artículo 25.1 recoge en nuestro sistema jurídico dos garantías esenciales: en primer lugar, la llamada “garantía material”, consistente en la predeterminación de las conductas, lo que ha sido ratificado en las sentencias del Tribunal Constitucional 75/1984 y 182/1990; y, en segundo término, la denominada “garantía formal”, que se concreta en la necesaria habilitación legal de la norma sancionadora, lo que ha sido reconocido en las sentencias del Tribunal Constitucional 77/1983, 42/1987, 101/1988, 69/1989 y 22/1990, a las que deben añadirse, por su directa relación con la temática objeto de enjuiciamiento, las sentencias 154/1994, 197/1995 y 30/2013, de 11 de febrero.

CUARTO.- La traslación de los anteriores fundamentos jurisprudenciales al caso que está analizándose pone de manifiesto que en la actuación administrativa observada por la Administración Local demandada no se ha seguido el procedimiento establecido, apartándose de este modo de las garantías formales anteriormente reseñadas y colocando así a la propia parte interesada en una evidente situación de indefensión, con notoria vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia, conforme a los términos expresados en la sentencia del Tribunal Constitucional 117/2016, de 20 de junio. Debe destacarse así que, en el ámbito del Ordenamiento sancionador, el principio de tipicidad implica tres exigencias: la existencia de una norma -lex scripta-, que esa norma sea anterior al hecho sancionado -lex previa- y, en fin, que dicha



norma describa un supuesto de hecho estrictamente determinado -lex certa-, exigencias todas ellas que no concurren plenamente en las circunstancias fácticas de este pleito, por cuanto que la parte recurrente alegó en la precedente instancia administrativa diferentes alegaciones que no han sido objeto del necesario e ineludible contraste probatorio, de acuerdo con las mínimas exigencias de precisión consustanciales al expresado principio de tipicidad.

QUINTO.- Según reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en particular la existente con posterioridad a la sentencia de la Sala Tercera de 21 de marzo de 1984, posteriormente reiterada en otras muchas como las de 26 de abril de 1990, 23 de enero de 1998 y 27 de mayo de 1999, de la inequívoca aplicación del principio de culpabilidad en el concreto ámbito jurídico-administrativo sancionador se desprenden, entre otras, las siguientes consideraciones: a) en dicho ámbito sancionador ha de rechazarse la responsabilidad objetiva, debiéndose exigir la concurrencia de dolo o de culpa, pues en el ilícito administrativo no puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad sin culpa; b) la concreta aplicación del principio de culpabilidad requiere determinar y apreciar la existencia de los distintos elementos cognoscitivos y volitivos que se han producido con ocasión de las circunstancias concurrentes en la supuesta comisión del ilícito administrativo que se imputa; c) para la exculpación frente a un comportamiento típicamente antijurídico no basta con la simple invocación de la ausencia de culpa, debiéndose llevar al convencimiento del juzgador que el comportamiento observado carece, en atención a las circunstancias y particularidades de cada supuesto, de los mínimos elementos caracterizadores de la culpabilidad; d) esta culpabilidad viene configurada por la relación psicológica de causalidad entre la acción imputable y la infracción de disposiciones administrativas; y e) para que pueda reprocharse a una persona la existencia de culpabilidad tiene que acreditarse que ese sujeto pudo haber actuado de manera distinta a como lo hizo, lo que exige valorar las específicas circunstancias fácticas de cada caso, determinantes en el presente de que la conducta imputada al recurrente no puede ser merecedora en este caso del genérico e indebido reproche sancionador contenido en la actuación administrativa municipal impugnada.

SEXTO.- Es cierto, como se pone de manifiesto la Administración Territorial demandada en la actuación cuestionada, que los boletines de denuncia gozan de la presunción de certeza y veracidad. Sin embargo, dicha presunción no tiene ni la naturaleza jurídica ni el carácter intrínseco de iuris et de iure; debiéndose significar al respecto que, en virtud de reiterada doctrina jurisprudencial –por todas, sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1997, 27 de marzo de 1998 y 19 de julio de 1999–, la presunción de veracidad de las actas, de los informes técnicos de inspección y de los boletines de denuncia –como el incorporado al folio 1 del expediente administrativo– radica en la imparcialidad, objetividad y especialización que, en principio y salvo prueba en contrario, debe reconocerse a los agentes y funcionarios en cada caso actuantes, tratándose, por consiguiente, de una presunción de certeza limitada únicamente a los hechos que son



susceptibles de percepción directa por los propios agentes, así como a los inmediatamente deducibles de tales hechos, teniendo, asimismo, un valor probatorio que puede ser enervado por otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas; sin que a la vista de las practicadas en los presentes autos exista base suficiente para considerar inequívocamente acreditado el hecho referido en aquel boletín de denuncia, atendiendo a las alegaciones formuladas por la persona denunciada y a lo por ella expresado en el expediente administrativo.

*SÉPTIMO.- En otro aspecto, y como propugna la defensa de la parte actora, debe significarse que la aplicación del clásico principio *venire contra factum proprium non potest* se conjuga con las reglas de la buena fe y la confianza legítima, de suerte que un expreso y concreto reconocimiento de unos determinados derechos de contenido informativo, por parte de la Administración Local demandada, no puede después obviarse como si no constituyera un acto previamente acordado, ni mucho menos desconocerse por medio de una interpretación restrictiva o limitativa con respecto al alcance de aquel reconocimiento anteriormente acordado. Así configurada, la doctrina de los propios actos, originariamente surgida en el ámbito del Ordenamiento jurídico privado y plenamente aplicable en el sector del Derecho público, en general, y particularmente en el de las relaciones jurídico administrativas -como acontece en el caso examinado-, implica los siguientes requisitos: en primer lugar, la ineludible vinculación de la Administración autora de un determinado acto administrativo previo al sentido objetivo de dicho acto y al pronunciamiento contenido en el mismo; en segundo término, la prohibición de adoptar después una actuación -expresa o presunta- contradictoria con aquel previo pronunciamiento y, por último, la protección que impone la seguridad jurídica, así como la confianza legítima y la certeza procedimental derivada del inicial acto administrativo favorable a derechos e intereses legítimos y al reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas. Resultan así de cita obligada, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de abril de 1988 y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1999, 16 de septiembre de 2002 y 18 de octubre de 2012.*

*OCTAVO.- En cuanto a los referidos principios de buena fe y de confianza legítima, cuyos antecedentes jurisprudenciales tienen su origen en el Derecho Administrativo alemán -sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso Administrativo de Berlín- y en el Derecho de la Unión Europea -sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (asunto *Lemmerz-Werk*)-, debe ponerse de relieve que (1) se contemplaban expresamente en el artículo 3º.1 in fine de la derogada Ley Procedimental Administrativa Común de 1992; (2) actualmente se regulan como principios informadores de las relaciones ad extra de las Administraciones Públicas en el artículo 3º.1.e) de la vigente Ley del Régimen Jurídico del Sector Público de 2015; (3) están aludiendo a un concepto jurídico que se apoya en la valoración de una específica conducta deducida de unos hechos; (4) se concretan en una acción basada en un proceder lógico y razonable, y no abusivo o fraudulento y (5) conducen a actuar de determinada manera en la creencia racional y*



fundada bien de estar obrando correctamente, bien de contar con un pronunciamiento apriorístico de la Administración favorable al reconocimiento de determinados derechos. Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha venido manteniendo -por todas, en las sentencias de 22 de marzo de 1991, 17 de febrero de 1999 y 3 de diciembre de 2009- la necesidad de respetar el principio constitucional de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9º.3 de la Constitución, amparado por la buena fe del administrado y la confianza legítima, o fundada esperanza, creada en el destinatario de una actuación administrativa como consecuencia precisamente de un acto externo y concreto de la Administración o de sus agentes, del que puede desprenderse una manifestación de voluntad de la misma, con la consecuencia obligada de inducirle a realizar determinada conducta o a considerar el previo reconocimiento de unos determinados derechos y de unas concretas situaciones jurídicas individualizadas.

NOVENO.- En razón de las concretas circunstancias fácticas concurrentes, debe, pues, apreciarse buena fe en la conducta desplegada por el demandante, entendida dicha buena fe, conforme ha declarado reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo -entre otras, en las sentencias de la Sala Primera de 22 de octubre de 1991 y 17 de febrero de 1998 y de la Sala Tercera de 26 de abril y 17 de mayo de 2012-, como una manifestación paradigmática de la protección extensiva de la referida confianza legítima del ciudadano interesado en el actuar de la Administración cuando dicha confianza se funda en signos o hechos externos producidos por la propia Administración Municipal de forma suficientemente concluyente, que induzcan a aquél a confiar en la apariencia de legalidad que la actuación administrativa revela, a través de actos concretos; lo que debe apreciarse en este caso por cuanto que la Entidad Local demandada realizó con base en el artículo 242.3 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible una manifestación de juicio y de conocimiento concretada en un expreso y sucesivo preaviso sobre la aplicación de la referida Ordenanza en el Distrito de Centro durante un período de dos meses, con todo lo que ello comporta y representa jurídicamente.

En consecuencia, se estima el recurso interpuesto.

Cuarto.- Conforme al artículo 139 LRJCA, procede la condena en costas.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,
FALLO

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo nº 291/2025 PAB3 interpuesto por la representación y defensa de D. [REDACTED] contra la resolución citada en el primer fundamento de derecho, que se anulan, condenando a la



Administración a la devolución de las cantidades que, en su caso, se hubieran abonado con los correspondientes intereses. **Con condena en costas.**

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma **no cabe recurso ordinario.**

Así lo acuerda, manda y firma la Ilma Sra. Dña. [REDACTED]
Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de los de Madrid.

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 [REDACTED]