

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 16 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 3 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0034330

### Procedimiento Abreviado 307/2025 GRUPO D

Demandante/s: D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. MARCOS RUBIO RUBIO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

### SENTENCIA N<sup>a</sup> 425/2025

En Madrid, a trece de noviembre de dos mil veinticinco

En autos del procedimiento abreviado 307/2025 seguidos a instancia de DON MARCOS RUBIO RUBIO, colegiado de [REDACTED] 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 de desestimación de recurso de reposición por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente sancionador

**Segundo.-** Una vez admitido a trámite, se siguió por el procedimiento escrito quedó el recurso concluso y visto para Sentencia la cual se dicta 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 Madrid ZBE SIN AUTORIZACION.

La parte recurrente alega en su demanda lo que es de ver



El Letrado del Ayuntamiento se opone.

**Segundo.-** Tal como consta en el expediente administrativo, folios 1 a 3, se emitió boletín de denuncia el día 28 de septiembre de 2024 a las 10:23 horas por acceder el vehículo [REDACTED] sin autorización, obrando la fotografía que captó este hecho al folio 2 EA, fotografía que indica el lugar y hora de la captación junto con la identificación del vehículo.

**Tercero.-** Expuesto en estos términos el presente recurso, con carácter general, parece oportuno recordar, siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, sección 7<sup>a</sup>, de 30 de junio de 2011 (rec. nº 2682/2009) 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 (SSTC 197/1995, 45/1997).”

**Cuarto.-** El ejercicio de la potestad sancionadora requiere un procedimiento legal o reglamentariamente establecido. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad

sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos, sin que, en ningún caso, se pueda imponer una sanción con ausencia del necesario procedimiento (artículo 63 de la Ley 39/2015).

Los procedimientos sancionadores han de 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 Art 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas.



Recurrente en su demanda, consta que en el escrito de alegaciones obrante al expediente se insta que se practiquen determinados medios de prueba. El RD320/1994 regula el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial

#### El Artículo 12. Instrucción del procedimiento.

1. Los órganos competentes de las Jefaturas de la Dirección General de Tráfico y de los Ayuntamientos serán los instructores del expediente y deberán notificar las denuncias, si no se hubiere hecho por el denunciante, al presunto infractor, concediéndole un plazo de quince días para que alegue cuanto considere conveniente a su defensa y proponga las pruebas que estime oportunas.

2. El abono del importe de la multa indicado en la notificación de la denuncia, tanto si es señado por el agente en el acto de la denuncia, como en la notificación enviada posteriormente por el instructor, implicará la terminación del procedimiento una vez concluido el trámite de alegaciones sin que el denunciado las haya formulado, finalizando el

expediente, salvo que se acuerde la suspensión del permiso o licencia para conducir y sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso correspondiente.

Cuando se haya minorado la cuantía de la sanción pecuniaria por pago anticipado efectuado con anterioridad a la resolución que se dicte, no será posible aplicar a la cantidad resultante ninguna otra reducción basada en la realización de medidas reeducadoras. No obstante, la minoración de la sanción pecuniaria por pago anticipado será compatible con la reducción por el desarrollo de medidas reeducadoras de la sanción de suspensión de la autorización para conducir o con el fraccionamiento de esta última sanción.

3. De las alegaciones del denunciado salvo que no aporten datos nuevos o distintos de los inicialmente constatados por el denunciante, se dará traslado a éste, para que informe en el plazo máximo de quince días.

#### El Artículo 13. Período de prueba.

1. Cuando fuera necesario para la averiguación y calificación de los hechos o para la determinación de las posibles responsabilidades, el instructor acordará la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas sean adecuadas.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean improcedentes.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

2. Una vez concluida la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos y otras alegaciones y pruebas que las



aducidas por el interesado, el instructor elevará propuesta de resolución al órgano que tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda.

3. Cuando, por razón de la posible sanción de suspensión de la autorización administrativa para conducir, la Administración General del Estado deba conocer del expediente resuelto por las autoridades competentes de la Administración local o autonómica que hayan impuesto la sanción de multa correspondiente, estas autoridades, una vez que haya adquirido firmeza su resolución, remitirán el expediente a la autoridad competente de la Administración General del Estado. Esta última autoridad notificará la propuesta de resolución que contemple la suspensión del permiso o licencia de conducción que se pueda acordar y dará traslado ésta en trámite de audiencia, por 15 días, al interesado.

Pues bien como es de ver el recurrente con arreglo al artículo 12.1 hizo alegaciones y propuso práctica de pruebas. En base a ello con arreglo al art 13 debería haber dictado resolución o bien admitiendo o bien motivando porque no se admitian. Pero no consta resolución alguna por cuanto se va directamente a la resolución sancionadora, la

En asunto identico al que nos ocupa la sección segunda de la sala de lo contencioso administrativo de Madrid en sentencia 254/2023 recuso de apelación 83/2023 dicta sentencia de la que se extrae en relación a la citada falta de resolución al respecto lo siguiente:

“OCTAVO.- Establecidos los criterios procede realizar un examen conjunto de los tres primeros motivos de la apelación al incidir, todos ellos, sobre la misma cuestión.

Resulta del expediente administrativo cuya copia compulsada obra unida a los autos elevados a esta Sala que, notificándose al recurrente acuerdo de incoación de procedimiento sancionador por posible comisión de una infracción prevista en el artículo 76.A de la Ley de Seguridad Vial por “sobrepasar la velocidad máxima en vías limitadas hasta 50 km/h. circular a 72 km/h limite 50 km/h”, formuló escrito de alegaciones, negando la veracidad de los hechos denunciados y proponiendo la práctica, como medios probatorios, de la relación de personas y titulación de quienes hayan manipulado el cinemómetro durante los últimos cinco años; histórico de instalación de señal de velocidad a 50; histórico de instalación de señal que advirtiera acerca de la colocación y ubicación de radar fijo; informe técnico sobre colocación y características de visibilidad de ambas señales y la cabina en la que se ubica; certificado que acredita la existencia o inexistencia de flash instalado en el radar; testifical



consistente en la declaración de las personas allí presentes una vez sea acordada la prueba anterior.

Sobre la anterior solicitud de práctica de medios probatorios no fue dictado acuerdo alguno motivado de admisión o inadmisión, limitándose el instructor del expediente a recabar un certificado de verificación periódica del cinemómetro de efecto Doppler, móvil, instalado en vehículo JTDZS3U50J020298 con fecha de validez hasta el 11 de noviembre de 202, así como el certificado de los ensayos de verificación periódica siguiendo el procedimiento CEM-PT-0030. También se instó información sobre el número de fotografías necesarias para sancionar que deberían realizar los diferentes cinemómetros que utiliza el Ayuntamiento de Madrid, emitiéndose informe por el Jefe de Servicio Magnitudes dinámicas y Conteo que concluye que “solamente son exigibles dos fotografías a cinemómetros que operan sin operador y que no son capaces de sea capaz de detectar, seguir e identificar inequívocamente el objetivo durante todo el proceso de medición”.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestiona.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación: 

Sobre la base de no coincidir la solicitud de informes referida, en puridad, con la prueba propuesta por el expedientado - no era la única prueba propuesta por el recurrente en el expediente, como hemos visto, y siendo los restantes medios probatorios, en principio, útiles e idóneos en orden a desvirtuar la presunción de veracidad de que gozan las actas y denuncias formuladas por agentes de la autoridad, puesto que algunos pudieran ser coincidentes pero no todos ello siendo que el resto tenían como finalidad tanto la validez del instrumento que sirve de base a la denuncia como de la propia denuncia, no podemos aceptar, como se realiza en la Sentencia de instancia que dicha solicitud fuera superflua.

En la resolución sancionadora -trámite ya inidóneo, por lo demás, para suplir la indefensión material que supone una denegación meramente tácita o implícita y, por ende, inmotivada, de los medios probatorios propuestos-, simplemente se venía a señalar que “en el expediente que se examina ha quedado acreditado por el radar que captó la infracción, que el vehículo que Vd. conducía sobreasó el límite de velocidad de la vía en la que circulaba. Para el cálculo de la velocidad se han tenido en cuenta los márgenes de error previstos en la norma de control metrológico que resulta de aplicación, habiéndose podido comprobar, asimismo, que el cinemómetro se encontraba aprobado y revisado en el momento de captar la infracción”. Dicha motivación se reproduce en la resolución de alzada y tampoco resuelve la proposición formulada en el trámite de alegaciones pues de la mera lectura del

razonamiento de la resolución sancionadora que ha quedado parcialmente transcrita resulta indudable que no nos encontramos ante motivos que pudieran justificar una denegación -esto es, tratarse de pruebas inútiles (concepto reservado en el artículo 283.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil a aquellas pruebas que, según reglas y criterios razonables y seguros, en ningún caso puedan contribuir a esclarecer los hechos controvertidos) o impertinentes (que no guardan relación con lo que sea objeto del procedimiento).

Con tal forma de proceder se deja absolutamente vacía de contenido la fase probatoria en los procedimientos administrativos, lo que reviste mayor gravedad, si cabe, cuando, como es el caso, el procedimiento sustanciado es de carácter sancionador, que exige un exquisito respeto a los derechos que asisten al expedientado y una estricta observancia de las exigencias que impone el principio constitucional a la presunción de inocencia, asignando anticipadamente a las denuncias ratificadas por los agentes de la autoridad la naturaleza y efectos propios de una presunción *iuris et de iure*, que no admite prueba en contrario, con frontal contravención de la normativa y doctrina jurisprudencial que, reiteradamente, ha puesto de manifiesto que la presunción de veracidad es meramente *iuris tantum*.

Como consecuencia de ello se da aquí la paradoja de que el instructor del expediente deniega, en suma, en decisión meramente tácita o implícita justificada extemporáneamente por el órgano sancionador, la práctica de los medios probatorios propuestos por el interesado para fundar, posteriormente, la resolución administrativa impugnada en la falta de acreditación de los hechos cuya demostración se intentaba obtener mediante la actividad probatoria que no se pudo practicar. Es fácil colegir que se ha vulnerado en el supuesto concreto sometido a nuestra consideración por la Administración demandada el derecho que asistía al recurrente utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa del artículo 24.2 de la Constitución.

En el expediente que nos ocupa no se dice nada de las pruebas propuestas, por cuanto la misma ni se admite ni se inadmite motivadamente



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestiona.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación:

**Quinto.-** 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 periodo 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”*

Por otra parte, la Instrucción MOV 21/3 de la Dirección General de Tráfico, en el punto 4 señala que: *“Las zonas de bajas emisiones se señalizarán con la señal que se indica a continuación con el siguiente significado: “Zona de Bajas Emisiones. Entrada prohibida a vehículos de motor, excepto aquellos vehículos que dispongan del distintivo ambiental indicado por la entidad local en la parte inferior de la señal”.*

En el presente caso, analizando el contenido de las imágenes obrantes en el EA, siendo por este Juzgador se aprecia que la señalización del acceso a las ZBE no era adecuada a la que se indica en dicha Instrucción, al menos en lo que atañe a la indicación esencial de la prohibición de acceso a la ZBE, no apreciándose en la foto obrante como única prueba.



Tampoco consta informe técnico sobre las condiciones y estado de las cámaras que captan las imágenes. En consecuencia, se estima íntegramente el recurso interpuesto.

**Sexto-** Por aplicación del Artículo 139 LJCA procede imponer costas a la demandada si bien limitadas a un máximo de 200euros

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

## FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución que desestima el recurso de reposición interpuesto por esta parte contra la Resolución sancionadora el FJ1, la cual se declara nula por no ser ajustada a derecho con las consecuencias inherentes a tal declaración.

Se imponen costas a la demandada.

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

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

Así lo acuerda, manda y firma el Ilmo. Sr. [REDACTED]  
Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 16 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.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestiona.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación: [REDACTED]

Este documento es una copia auténtica del documento ST ESTIMATORA 425-25-FIRME-CONDENA EN COSTAS MAX 200 EUROS. firmado electrónicamente por [REDACTED]  
[REDACTED]