

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 18 de Madrid

C/ Gran Vía, 19, Planta 5 - 28013

45029750

NIG: 28.079.00.3-2025/0036835

Procedimiento Abreviado 343/2025 A

Demandante/s: [REDACTED]

LETRADO D. MARCOS RUBIO RUBIO

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA Nº 456/2025

En Madrid, a 27 de octubre de 2025.

El Ilmo. [REDACTED] Magistrado-Juez titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 18 de Madrid, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 343/2025 y seguido por los trámites del procedimiento abreviado, en el que se impugna la Resolución del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de mayo de 2025, adoptada en el expediente [REDACTED], en la que se impuso al ahora demandante una sanción en materia de tráfico por importe de 200 euros, por infracción grave del art. 76.Z3 LSV, consistente en *“no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”*.

Son partes en dicho recurso: como **demandante** [REDACTED]
[REDACTED] y como **demandado** el AYUNTAMIENTO DE MADRID.

La cuantía del recuso quedó fijada en la cantidad de 200 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El día 27 de agosto de 2025, el Letrado D. Marcos Rubio Rubio presentó escrito de demanda contra el acto administrativo arriba mencionado, en la que, tras las alegaciones de hecho y de derecho que estimó pertinentes, suplicó se dictara sentencia en la que, estimando el presente recurso, se declare la nulidad de la Resolución impugnada, con expresa condena en costas de la Administración demandada. Mediante Otrosí se solicitó que esta causa se fallara sin necesidad de celebrar una previa vista oral.

SEGUNDO. - Admitida a trámite la demanda y conferido traslado a la parte demandada, presentó escrito de contestación a la demanda, el día 6 de octubre de 2025, oponiéndose a las pretensiones del recurrente.



TERCERO. - En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales y el orden de terminación de los procesos, así como el notable aumento de volumen de procesos enjuiciados, motivado por el adelanto de señalamientos en este Juzgado con el fin de mejorar el derecho a la tutela judicial efectiva en relación a los plazos procesales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El origen del procedimiento sancionador enjuiciado en este proceso se encuentra en la denuncia formulada el día 27 de diciembre de 2024, a las 10:07 horas, contra el vehículo con matrícula [REDACTED], por “*no respetar las restricciones de circulación derivadas de ZBE*”. Los hechos tuvieron lugar en la A-5 PK. 9,400. Se acompaña a la denuncia una fotografía del vehículo en el momento de cometer la infracción.

Tras la correspondiente tramitación administrativa, se dictó la Resolución del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de mayo de 2025, adoptada en el expediente [REDACTED] en la que se impuso al ahora demandante una sanción en materia de tráfico por importe de 200 euros, por infracción grave del art. 76. Z3 LSV, consistente en “*no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE*”.

SEGUNDO. - En casos como el de autos, en que la comprobación de la presunta infracción administrativa no se realiza mediante percepción directa del agente denunciante, sino mediante el empleo de medios o dispositivos técnicos, lo decisivo es comprobar la idoneidad y el buen estado de funcionamiento del aparato. Disponía al respecto el artículo 7º.1 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, que “*en defensa de la seguridad, de la protección de la salud y de los intereses económicos de los consumidores y usuarios, los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida que sirvan para pesar, medir o contar, no podrán ser fabricados, importados, comercializados o empleados mientras no hayan superado el control metrológico establecido en la presente Ley y en las disposiciones que se dicten para la aplicación de la misma*”, y continúa indicando el párrafo segundo que “*el control metrológico... puede comprender a) la aprobación de modelo, b) la verificación primitiva, c) la verificación después de reparación o modificación, d) la verificación periódica, e) la vigilancia e inspección*”. Estas directrices se asumen por los artículos 8º.7 y 9º.1 de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, que derogó la anteriormente citada.

Esta misma idea late en el artículo 83.2 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 (y antes en el artículo 70.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), cuando señala que “*los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología*”.

En parecidos términos, el artículo 41 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, también dispone que “*por ordenanza municipal, y de acuerdo con la legislación vigente en la materia, se regularán las garantías que deben*



reunir los aparatos a través de los cuales se realice la captación y transmisión de estas imágenes y su incorporación al expediente administrativo”.

El Apéndice I, apartado 1.10) de la Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, dispone lo siguiente:

“1.10 A los cinemómetros que funcionen sin la presencia continua de un operador que vigile su funcionamiento y que no sean capaces de detectar, seguir e identificar inequívocamente el objetivo durante todo el proceso de medición, se les exigirá al menos dos fotogramas del vehículo infractor tomados en diferentes instantes: uno de ellos mostrará una visión panorámica del vehículo y el otro, su placa de identificación”.

En el supuesto enjuiciado en estos autos obra en el documento número 3 del expediente administrativo una sola fotografía con la presunta comisión de la infracción imputada a la parte demandante. Dicha fotografía tiene la suficiente nitidez para poder comprobar el tipo de vehículo y su matrícula. No se cumple con la exigencia de dos fotografías lo que cuestiona su efectividad, aunque parece desproporcionado considerar ya por ese solo hecho la no conformidad a derecho de la Resolución impugnada, tal y como apuntó la sentencia número 335/2018, de 3 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 22 de Madrid.

Enlazando con lo expuesto, el artículo 1 de la citada Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, establece que *“constituye el objeto de esta orden la regulación del control metrológico del Estado en la fase de evaluación de la conformidad y/o en las fases de control metrológico de instrumentos en servicio, según corresponda, de los instrumentos de medida que figuran en los anexos y que sean utilizados para alguno de los fines previstos en el artículo 8.1 de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, es decir, los instrumentos, medios, materiales de referencia, sistemas de medida y programas informáticos que sirvan para medir o contar y que sean utilizados por razones de interés público, salud y seguridad pública, orden público, protección del medio ambiente, protección o información a los consumidores y usuarios, recaudación de tributos, cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal, y todas aquellas que se determinen con carácter reglamentario, estarán sometidos al control metrológico del Estado en los términos que se establezca en su reglamentación específica”.*

A su vez, el Apéndice I, apartado 1.7) de la Orden ITC/155/2020, de 7 de febrero, prevé que *“los cinemómetros fijos para la medida de la velocidad instantánea, generalmente, van ubicados en contenedores o cabinas, que le sirven de alojamiento, soporte y protección. Si la cabina influye en las características metrológicas del cinemómetro, deberá cumplir los requisitos que se establecen en este anexo”.* Dicha cabina debe ser también objeto de la pertinente verificación para acreditar su adecuado funcionamiento.

TERCERO. - En el supuesto enjuiciado en estos autos la Administración demandada no ha aportado los correspondientes certificados de verificación de los aparatos o dispositivos técnicos utilizados para captar las imágenes del vehículo denunciado, ni tampoco de las cabinas o soportes utilizados con esa finalidad. La carga de la prueba en ese sentido corresponde a la Administración demandada que, en este caso, no lo ha hecho, lo que cuestiona el respeto al principio constitucional de presunción de inocencia, que debe ceder



en favor de la parte recurrente por aplicación del principio constitucional de presunción de inocencia en relación con el postulado clásico de “in dubio pro reo”.

Con relación con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 45/1997, de 11 de marzo, afirma 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, 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 inculpado “una probatio diabólica de los hechos negativos”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 137/2005, de 23 de mayo y 186/2005, de 4 de julio, sobre el mencionado derecho fundamental y los requisitos constitucionalmente exigibles a la prueba de indicios para desvirtuar dicha presunción, declara lo siguiente.

“a) Como venimos afirmando desde la STC 31/1981, de 28 de julio, el derecho a la presunción de inocencia se configura, en tanto que regla de juicio y desde la perspectiva constitucional, como el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, lo que implica que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos. De modo que, como se declara en la STC 189/1998, de 28 de septiembre, «sólo cabrá constatar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o, finalmente, cuando por ilógico o por insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado» (F. 2).

Constituye también doctrina consolidada de este Tribunal que no le corresponde revisar la valoración de las pruebas a través de las cuales el órgano judicial alcanza su íntima convicción, sustituyendo de tal forma a los Jueces y Tribunales ordinarios en la función exclusiva que les atribuye el art. 117.3 CE, sino únicamente controlar la razonabilidad del discurso que une la actividad probatoria y el relato fáctico que de ella resulta, porque el recurso de amparo no es un recurso de apelación, ni este Tribunal una tercera instancia. De este modo hemos declarado con especial contundencia que el examen de la vulneración del derecho a la presunción de inocencia ha de partir «de la radical falta de competencia de esta jurisdicción de amparo para la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal y para la evaluación de dicha valoración conforme a criterios de calidad o de oportunidad. Ni la Constitución nos atribuye tales tareas, que no están en las del amparo al derecho a la presunción de inocencia, ni el proceso constitucional permite el conocimiento preciso y completo de la actividad



probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas» (STC 137/2005, de 23 de mayo, F. 2).

b) Por otro lado, según venimos sosteniendo desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, a falta de prueba directa de cargo también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos bases (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos de delito deben deducirse precisamente de estos hechos bases completamente probados; 3) para que se pueda controlar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre, (F. 2), «en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes» (STC 220/1998, de 16 de noviembre, F. 4; 124/2001, de 4 de junio, F. 12, por todas).

El control constitucional de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento «cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada» (STC 229/2003, de 18 de diciembre, F. 24)».

CUARTO. - Puede también recogerse y aplicarse los razonamientos ofrecidos por otros órganos jurisdiccionales de esta capital al enjuiciar supuestos análogos o similares al que constituye el objeto de este proceso.

Así, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Madrid, en su reciente sentencia número 222/2024, de 27 de mayo de 2024, cuando afirma lo siguiente:

“Tercero.- Examen de la zona de bajas emisiones.

Planteado el debate por las partes tal y como ha sido antes expuesto esta Juzgadora comparte el criterio expresando en la Sentencia nº 398/2023, de 5 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22, dictada en el PA 536/2022, que determinaba:

“Primero: El PK 4.1 de la A-42 es de titularidad demanial estatal, que el Estado ejerce a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana (MITMA). Dicha



titularidad supone exclusivamente la atribución, conforme a lo previsto en la legislación de carreteras del Estado, de las funciones de la explotación de carreteras, que comprende las operaciones de conservación y mantenimiento de la vialidad, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a señalización, integración ambiental, seguridad vial, ordenación de accesos y uso de las zonas de protección de la En su calidad de titular demanial de la A-42 el MITMA ha supervisado la señalización de la ZBEDEP Plaza Elíptica, ha comprobado que se ajusta a la legalidad vigente y ha autorizado su instalación tanto en la A-42 como en la M-40, aportándose las autorizaciones en forma de ANEXOS III y IV. Asimismo, el MITMA ha autorizado expresamente la instalación de una cámara municipal de control automatizado en la vía de servicio de la A-42 pk 4+400 sentido Madrid para el control de los accesos a la ZBEDEP Plaza Elíptica, aportándose en forma de ANEXO II. Segundo: De acuerdo con la legislación estatal de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial: el PK 4.1 de la A-42 tiene naturaleza de vía urbana a los efectos previstos en la LTSV conforme a la definición regulada en el punto 73 del Anexo II de la LTSV, al disponer de alternativas viarias o variantes que tengan acceso a la A-42: a) tanto estatales: a través de su enlace con la M-40 de titularidad estatal, de forma previa en sentido entrada a la ciudad de Madrid, que permite en su calzada exterior su conexión con la A-4, A-3 y R 3; así como su enlace con la calzada interior que circunvala también el poblado de la ciudad de Madrid conectando con la R-5, A-5 y A-6 sin necesidad de precisar apoyarse en ninguna vía urbana de la red de la ciudad de Madrid; b) como en la propia red de vías públicas municipales de la ciudad de Madrid: a través del acceso a Plaza de Fernández Ladreda y a través de ésta al Paseo de Santa María de la Cabeza que permite la entrada a la almendra central de la ciudad o bien su conexión con las calzadas exterior e interior de M-30; a través de la Avenida de los Poblados y a través de la Avenida de Andalucía hasta su conexión con ambos sentidos de circulación de la M-30. Tercero: Desde el 25 de julio de 2006, fecha de entrada en vigor de la LCREM de 4 de julio de 2006, el Ayuntamiento de Madrid asumió la competencia de regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico atribuida por los artículos 38 y 40 primer párrafo y apartado a) de la LCREM, que se refieren “a toda clase de vías urbanas”, que atribuye adicionalmente al Ayuntamiento de Madrid competencias especiales respecto a las competencias circunscritas a las vías urbanas de su titularidad que, con carácter general, atribuye el artículo 7.a) de la LTSV a todos los municipios de régimen local general. A mayor abundamiento, en fecha 12 de abril de 2007 se formalizó el Acuerdo de delimitación territorial entre la Administración General del Estado y el Ayuntamiento de Madrid en materia de vigilancia, regulación, gestión y control del tráfico mediante el documento “Zonas de delimitación de competencias a efectos de vigilancia en las carreteras de la Comunidad de Madrid entre el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid y la Agrupación de Tráfico de Madrid de la Guardia Civil” aportado como ANEXO V, que en el “Subsector Madrid Sur” incluye la delimitación de la competencia municipal en materia de tráfico y seguridad vial sobre la “A-42 Madrid Toledo” hasta el PK 6,00, es decir, desde 1,9 kilómetros adicionales al PK 4.1 de la A-42 objeto del Informe. Por tanto, el Ayuntamiento de Madrid viene ejerciendo legalmente desde el 25 de julio de 2006 las competencias en materia de vigilancia, regulación, gestión y control del tráfico en el tramo de la A-42 que forma parte de la ZBEDEP Plaza Elíptica, en el que se encuentra el PK 4.1 de la A-42 objeto del informe.

Cuarta: Compete al Ayuntamiento de Madrid la sanción de las infracciones de tráfico -excepto las infracciones en materia de ITV y seguro obligatorio- que se detecten en el tramo de la A-42 incluido en la ZBEDEP Plaza Elíptica, en el que se incluye el PK 4.1 de



la A-42 objeto del informe, en ejercicio de la competencia atribuida por el primer párrafo del artículo 84.4 de la LTSV. Dicha competencia incluye la sanción de la infracción de los accesos por vehículo no autorizado a la ZBEDEP Plaza Elíptica por la infracción de los artículos 18 y 76.z3) de la LTSV, 40.a) y 41.4ª de la LCREM y 22 y 24 de la OMS en relación con los artículos 7.g) y 40.f) de la LCREM.

Cuarto.- Análisis de la infracción sancionada por el Ayuntamiento.

La Ley de Seguridad Vial, RDLeg 6/2015, de 30 de octubre, califica en su artículo 76 de infracción grave: z3) No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones. Contempla, por tanto, dos tipos de conductas este precepto:

a.- No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación.

b.- No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de las zonas de bajas emisiones.

De las dos conductas que contempla ese artículo, el recurrente fue sancionado por la segunda de ellas, esto es, No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de las zonas de bajas emisiones.

Al respecto, el artículo 24 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, que debía conocer la parte actora, establece los criterios de acceso y funcionamiento de la ZBEDEP Plaza Elíptica, establece:

Artículo 24. Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Plaza Elíptica. 1. En desarrollo de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental Madrid 360 se crea la ZBEDEP, denominada Plaza Elíptica, para proteger la salud humana y el medio ambiente urbano mediante la mejora de la calidad del aire y la disminución de los efectos negativos del tráfico motorizado. 2. La ZBEDEP Plaza Elíptica queda delimitada por las siguientes vías: calle Faro, avenida de Abrantes, calle Portalegre, avenida de Oporto, travesía de Antonia Lancha, calle Santa Lucrecia, calle Antonio Leyva, calle de Arlanza, lateral paseo de Santa María de la Cabeza en sentido entrada a Madrid hasta puente de los Capuchinos, calle Manuel Noya, calle Cerecinos, calle Fornillos, calle Ricardo Beltrán y Rozpide hasta el número 8, avenida Princesa Juana de Austria en sentido entrada a Madrid, calle Vía Lusitana intersección con calle Faro cruzando el parque de la Emperatriz María de Austria. 3. La ZBEDEP Plaza Elíptica 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 IV: a) Se permite la libre circulación de vehículos en todas las calles que componen el perímetro de la ZBEDEP. b) Se prohíbe a los vehículos con clasificación ambiental A el acceso y la circulación por el interior del espacio delimitado por el artículo 24.2, incluyendo el tramo de la autovía A-42 comprendido dentro de dicho perímetro. c) Se exceptúan de la prohibición de acceso y circulación establecida en el artículo 24.3 b), exclusivamente durante los periodos de aplicación transitoria de la prohibición de acceso y circulación de Madrid ZBE del artículo 21 regulados en el apartado 2 de la disposición transitoria primera, los siguientes vehículos: 1.º Los vehículos de los que ya dispongan a 1



de abril de 2021, en régimen de propiedad o usufructo, las personas empadronadas en los barrios de Abrantes, Opañel y Comillas del Distrito de Carabanchel y en los barrios de Moscardó y Zofío del Distrito de Usera, así como los que, con posterioridad a dicha fecha, adquieran éstas a título de herencia por fallecimiento de su titular, podrán acceder y circular por esta ZBEDEP hasta el 31 de diciembre de 2024. 2.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 de la ZBEDEP Plaza Elíptica o se desarrollen en los mercadillos municipales ubicados en dicha ZBEDEP hasta el 31 de diciembre de 2024. 3.º Los vehículos destinados al transporte de personas titulares de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida podrán acceder y circular por esta ZBEDEP hasta el 31 de diciembre de 2024, siempre que figuren de alta como autorizados en el Sistema de gestión de accesos a Plaza Elíptica 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. 4.º Los vehículos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Municipal, Agentes de Movilidad y 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, cuando el prestador del servicio justifique la imposibilidad de prestar el servicio con otro tipo de vehículo, bien porque le vincule un contrato durante su vigencia, o bien porque no exista ese tipo de vehículo de las categorías CERO emisiones, ECO, C o B, podrán acceder y circular por esta ZBEDEP hasta el 31 de diciembre de 2024.

A su vez, el artículo 242 apartados 2 y 3 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible 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”.

Quinto.- Examen de los Derechos fundamentales alegados.

Se mantiene por el recurrente que se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia del sancionado, habiéndose causado una situación de indefensión.

Al respecto, los procedimientos sancionadores han de garantizar al presunto responsable: el derecho 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, el derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes. Asimismo, tienen derecho a formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes y demás derechos reconocidos en el artículo 53 LPAC.

Debe recordarse, de conformidad con la STS, sección 7ª, de 30 de junio de 2011, recurso nº 2682/2009: “(...) 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).”

En el presente caso, la aportación de un informe por el Ayuntamiento de Madrid, que se ha adjuntado al expediente administrativo, ya es indicativo de la necesidad de prueba que presentan los accesos a la ZBEDEP Plaza Elíptica. Así, en el informe del Departamento Técnico de la Subdirección General de Gestión de la Movilidad se detalla la señalización existente para los accesos de la plaza Elíptica, constando que: Para los vehículos que discurren por el Paseo de Santa María de la Cabeza en sentido de salida de Madrid hacia la



A-42, bien, desde el centro de la ciudad o desde calle 30, se señaló la ZBEDEP PE mediante carteles laterales que indican los carriles afectados, así como la salida. Asimismo, se incluyó señalización de la ZBEDEP PE para los que circulan por el lateral del Paseo de Santa María de la Cabeza. En el tramo de la A-42 incluido en el ámbito territorial de la ZBEDEP PE se instaló la siguiente señalización, previa autorización expresa del Ministerio- de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su condición de titular del citado tramo de la A-42 que tiene la consideración jurídica de vía urbana sujeta a la OMS de conformidad con lo previsto en los artículos 7.b), 7.g) y 18 de la LTSV, 38 y 39.1 de la LCREM y 2 de la OMS: 1) Señalización pórtico A-42 sentido entrada a Madrid a la altura de la salida 5. 2) Cartelería lateral a 300 m y 200 m de la salida 5.

Pese a la corrección de la señalización instalada, su suficiencia y adecuación a la normativa estatal aplicable, posteriormente, en fechas 21 de marzo de 2022 la cartelería lateral y 28 de marzo de 2022 los pórticos, se procedió por la DGSYCA al refuerzo de la señalización en puntos kilométricos previos a aquellos puntos en los que, conforme a la normativa, se había instalado la señalización reglamentaria del tramo de la A-42 incluido en el ámbito territorial de la ZBEDEP PE, al objeto de mejorar la visibilidad de la señalización a los conductores de forma que la persona que conduce un vehículo con clasificación ambiental “A” pueda maniobrar con mayor anticipación para tomar el desvío que considere oportuno modificando su itinerario para evitar el incumplimiento de la normativa de la ZBEDEP PE.

A tal efecto se instaló de oficio, por la DGSYCA, previa autorización expresa del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en su condición de titular del citado tramo de la A-42 que tiene la consideración jurídica de vía urbana sujeta a la OMS de conformidad con lo previsto en los artículos 7.b), 7.g) y 18 de la LTSV, 38 y 39.1 de la LCREM y 2 de la OMS, la siguiente señalización adicional a la ya instalada:

- Cartelería lateral a 500 m de la salida 5, ejecutada el 21/03/2022: Señalización pórtico A-42 sentido entrada a Madrid a 600 m de la salida 5. Ejecutado el 28/03/2022: Señalización pórtico A-42 sentido entrada a Madrid a 1.000 m de la salida 5. Señalización pórtico M-40 salida 25 enlace con la A-42, ejecutado el 28/03/2022: Señalización pórtico Enlace M-40 con A-42, ejecutado el 28/03/2022:

A partir de aquí, teniendo presente la enorme casuística que presentan las infracciones de tráfico, habiendo solicitado el recurrente en sus alegaciones la práctica de una serie de pruebas que estaban íntimamente relacionadas con la fundamentación de su escrito, pruebas que no consta fueran valoradas por el instructor ni tan siquiera para su desestimación, pese a la problemática que presentan la señalización de esos accesos como se refleja en el propio informe administrativo en cuanto a los cambios habidos en el año 2022, esta Juzgadora a través de esta Sentencia pasa a considerar que, en el presente caso, se vulneró con esa actuación administrativa, que ni tan siquiera consideró la prueba planteada en vía administrativa el derecho de presunción de inocencia del recurrente por cuanto la Administración, sin valorar las alegaciones realizadas y la prueba que en apoyo de las mismas solicitaba, pasó a sancionar sin más trámites al actor, lo que ya hace innecesario el examen del resto de cuestiones planteadas.

Así el artículo 77 LPAC, determina que “el instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente



improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”. Se trata con este artículo de evitar la indefensión del expedientado.

Así, el Tribunal Constitucional ha expresado que sólo se produce indefensión cuando ésta sea “en sentido real” y no formal, lo que sucede únicamente cuando la prueba rechazada es “decisiva en términos de defensa” y que esto sea justificado por quien invoca la vulneración del derecho. Así la STC 9/2003, concreta los siguiente “esa carga de la argumentación se traduce en la doble exigencia de que el demandante de amparo acredite tanto la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas o no practicadas, como el hecho de que la resolución (...) final podría haberle sido favorable, quedando obligado a probar la transcendencia que la inadmisión o la ausencia de práctica de la prueba pudo tener en la decisión final del proceso, ya que sólo en tal caso, comprobando que el fallo pudo, acaso, haber sido otro, si la prueba se hubiera admitido o practicado, podrá también apreciarse un menoscabo efectivo del derecho de defensa”. En igual sentido, la STCE 128/2003, de 2 de junio, declara que para que exista una verdadera vulneración del derecho a la prueba tiene que suceder que “la misma sea decisiva en términos de defensa, es decir, que tenga relevancia o virtualidad exculpatoria, lo que ha de ser justificado por el recurrente o resultar de los hechos o peticiones de la demanda”, lo que concurre en el presente caso como ya se ha expuesto.

En consecuencia, en aras a la presunción de inocencia, se estima el recurso interpuesto”.

QUINTO.- Por su parte, también puede asumirse y trasladarse al presente proceso el razonamiento expuesto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 34 de Madrid, en su sentencia número 73/2024, de 6 de marzo de 2024, cuando afirma lo siguiente:

“QUINTO.- Sobre los hechos probados y su tipicidad.

Sentado lo anterior, no se discute que sobre las 07.25 horas del día 19 de julio de 2022, el recurrente circulaba con su vehículo, con matrícula 5007CFT, por la carretera A42 PK 3.9, sentido decreciente, de Madrid situada dentro de la ZBEDEP de Plaza Elíptica. Así puede apreciarse en la fotografía obrante al folio 2 del expediente administrativo. La fotografía es clara y nítida. Ninguna duda hay respecto del vehículo.

Consta que ese tramo de la autovía A42 está situada dentro del área de Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP) “Plaza Elíptica”, prevista en el art. 24.2 de la Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible (OMS), de 5 de octubre de 2018, vigente en la actualidad, y que delimita las llamadas zonas de bajas emisiones en la ciudad de Madrid, en las que se propone la limitación y prohibición de los accesos a vehículos de motor y ciclomotores a determinadas zonas “protegidas” con el fin de dar cumplimiento a los valores límites de dióxido de nitrógeno establecidos en la normativa comunitaria y estatal de carácter básico en materia de calidad del aire. En concreto, en el Anexo IV de la OMS se recoge un plano con la delimitación territorial de la zona a efectos de facilitar su conocimiento

Pues bien, el recurrente ha sido sancionado por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 76.z3) 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. Y ha sido sancionado porque, según se dice en las resoluciones recurridas, el recurrente ha accedido a una zona restringida –a la ZBEDEP Plaza Elíptica– sin contar con la previa autorización por acceder.

Sin embargo, tal motivación acerca del principio de tipicidad se antoja insuficiente. En efecto, no se acierta a comprender esta subsunción de los hechos denunciados en el tipo sancionado en el art. 76.z3) de la LSV. Debe recordarse que la selección del tipo aplicable a una determinada conducta no es una actividad libre de la Administración: la potestad disciplinaria es reglada y de ejercicio obligado. Por ello, por ejemplo, no cabría que la Administración calificase como grave una infracción si los hechos fueran constitutivos de infracción muy grave, y a la inversa. Dicho esto, la resolución impugnada sanciona al recurrente por la comisión de una infracción grave, prevista en el art. 76.z3 LSV, que sanciona el incumplimiento de las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación. Pero olvida que la conducta reprochada consiste en acceder a una ZBEDEP sin previa autorización. Y desde luego sorprende que acceder a un lugar sin previa autorización tenga pleno encaje en el tipo previsto en el art. 76.z3 LSV, previsto para episodios concretos de contaminación que exijan la imposición de restricciones de circulación, y máxime cuando el propio art. 24.4 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible expresamente señala que “4. El acceso no permitido a la ZBEDEP Plaza Elíptica se sancionará como infracción leve de tráfico conforme a lo dispuesto en los artículos 18, 75.c), 80.1 y 81 de la LTSV.” Es decir, el acceso a la ZBEDEP Plaza Elíptica está expresamente calificado como de infracción leve en el art. 75 de la LSV, y no como de infracción grave del art. 76.z3) de la LSV. Y conviene recordar, de acuerdo con Jurisprudencia consolidada, que los errores cometidos por la Administración en la selección de los tipos no pueden ser subsanados por los órganos judiciales.

No obstante lo anterior, se aprecia también en el expediente administrativo una ausencia de motivación respecto a la necesaria culpabilidad del recurrente. De la documentación aportada no consta que señalización de la zona 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. El artículo 242.2 de la OMS 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.”

En la fotografía obrante al folio 2 tan solo se ve la parte trasera del vehículo; nada más. Pero no contiene 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, folios 3 a 9 del expediente administrativo, que carece de eficacia probatoria ya que, dejando a un lado la señalética existente en las calle próximas, lo cierto es que, respecto del tramo aquí cuestionado, si bien se dice que cuenta con carteles laterales y carteles en los pórticos, esas señales no son las que especifica el Anexo IV de la OMS ni aparecen reflejadas en la fotografía obrante al folio 2, 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 posteriori, por medio de informes. Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 242.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios de la colocación de dispositivos de capitación de imagen. Pues bien, tampoco acredita el Ayuntamiento la existencia de esos carteles informativos a los que alude el último párrafo del citado art. 242.2 de la OMS. Por lo que 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”.

La suma de todo cuanto antecede debe conducir a estimar parcialmente el presente recurso, anulando el acto administrativo impugnado en este proceso, sin necesidad de entrar a enjuiciar el resto de alegaciones planteadas por la parte actora.

Además, debe tenerse en cuenta los posibles efectos de pérdida sobrevenida para este tipo de sanciones parecen extraerse de la reciente **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 405/2024, de 17 de septiembre de 2024**, con relación a la anulación de la ZBEDEP Plaza Elíptica y Distrito Centro.

SEXTO. - En materia de costas, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, tras la reforma introducida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, no procede hacer especial imposición de las mismas, atendiendo además a las serias dudas de hecho de la cuestión enjuiciada.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general aplicación,

FALLO:

QUE DEBO ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por [REDACTED] contra la Resolución del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de mayo de 2025, adoptada en el expediente [REDACTED] en la que se impuso al ahora



demandante una sanción en materia de tráfico por importe de 200 euros, por infracción grave del art. 76.Z3 LSV, consistente en “*no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE*”, anulándola por no ser conforme a derecho. En el caso de que el recurrente haya abonado la sanción ahora anulada, debe procederse a reintegrarle la cantidad así pagada, incrementada por los correspondientes intereses legales. Sin costas.

Esta sentencia es firme y contra ella no cabe recurso alguno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará por testimonio a los autos de su razón definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

EL MAGISTRADO

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 en parte firmado electrónicamente por 