

**Sección de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid. Plaza nº 26**

C/GranVía,19 , Planta6 - 28013

jcan26@madrid.org

450297

NIG:

**Procedimiento Abreviado**

**Demandante/s:**

LETRADO D./

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

## SENTENCIA Nº 85/2026

En Madrid, a 18 de marzo de 2026.

**Vistos** por mí, [REDACTED] de la Sección de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, los presentes autos de procedimiento abreviado, registrados con el número 529/2023, en los que figura como parte recurrente [REDACTED], representada y asistida por el Letrado [REDACTED] como parte recurrida el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y asistido por el Letrado Consistorial.

### ANTECEDENTES DE HECHO

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

**SEGUNDO.-** Por Decreto de 8 de noviembre de 2023 se señaló la vista en fecha 18 de marzo de 2026, a las 10:30 horas, y en la que la parte recurrente se ratificó en la demanda y la parte recurrida se opuso.

Recibido el juicio a prueba, se practicaron las propuestas y admitidas, con el resultado obrante en autos, y se declararon los autos conclusos y vistos para Sentencia.

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

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna la Resolución de 18 de abril de 2023, de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, desestimatoria del recurso de reposición



interpuesto por la recurrente en fecha 13 de diciembre de 2022, contra la Resolución de 28 de noviembre de 2022 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, dictada en el expediente nº 554248582.4, por la que se impuso a la recurrente la sanción de multa de 200 euros sin detracción de puntos del permiso de conducir por puntos, por acceder a ZBEDEP Distrito Centro sin autorización, con infracción del artículo 76.Z.3 de la LSV.

Alega la recurrente, los siguientes motivos de impugnación:

- 1.- No se ha respetado la presunción de inocencia de la recurrente, por haber sido sancionada sin la debida actividad probatoria de cargo, que destruya su presunción de inocencia, ya que no se admitieron las pruebas propuestas en descargo de la parte recurrente. Asimismo, alega la falta de informe de ratificación del agente denunciante.
- 2.- Vulneración del principio de proporcionalidad.
- 3.- Falta de motivación de la Resolución.

El Letrado Consistorial se opone a dichos motivos de impugnación, manifestando que existe prueba de cargo suficiente, consistente en la denuncia y la fotografía que prueban el acceso a la ZBE (folios 1 y 2 del EA) y el informe que explica la señalización existente, obrante a los folios 3 a 17 del EA, que indica que es una ZBE perfectamente señalizada.

**SEGUNDO.-** Conviene citar en este punto, la Sentencia [REDACTED] 13 de junio de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid, en autos de Procedimiento Abreviado nº 453/2023, la cual resuelve un recurso análogo al presente en el que se incluían los mismos motivos de impugnación que se incluyen en los presentes autos -si bien se refiere a la ZBEDP Plaza elíptica, cuestión irrelevante-, por otra parte, y declara:

“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 [REDACTED] de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22, dictada en el PA 556/2022, 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 artículos 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 período de aviso, de al menos dos meses, durante el cual el órgano municipal competente facilitará o enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados una comunicación, de carácter meramente informativo, incluyendo los elementos del apartado 5”  
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 : “(...) 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 pódico 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 pódico A-42 sentido entrada a Madrid a 600 m de la salida 5. Ejecutado el 28/03/2022: Señalización pódico A-42 sentido entrada a Madrid a 1.000 m de la salida 5. Señalización pódico M-40 salida 25 enlace con la A-42, ejecutado el 28/03/2022: Señalización pódico 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 lo 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 trascendencia 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”.

**TERCERO.-** Conviene igualmente citar en este punto, la **Sentencia** [REDACTED] **17 de abril de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 35 de Madrid, en autos de Procedimiento Abreviado nº** [REDACTED] **que** [REDACTED] **resuelve otro recurso análogo al presente, que declara:**

“El recurrente no discute los hechos imputados sino únicamente la posibilidad de exigir responsabilidad por los mismos, dado que afirma que el artículo 242.2 y 3 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible recoge:

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

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



matrículas de los vehículos y la detección de infracciones de tráfico se realizará un período de aviso, de al menos dos meses, durante el cual el órgano municipal competente facilitará o enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados una comunicación, de carácter meramente informativo, incluyendo los elementos del apartado 5º La sanción impuesta se fundamenta en la infracción del artículo 76.23) de la LSV, que establece sanciones por no respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones, salvo aquellos vehículos que estén autorizados para acceder. Dicho esto, la parte recurrente alega que desconocía que la referida zona fuese de acceso restringido, porque la señalización de la zona no permite a los usuarios tener conocimiento de la restricción.

Pues bien, de la documentación aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta debidamente a los usuarios no solo de la prohibición de acceso sin autorización sino, incluso, de la instalación de dispositivos de captación y transmisión de datos o imágenes. En la fotografía del folio 4 se ve el vehículo del recurrente circulando por una carretera, ni una sola señal de limitación de acceso en ella. No existe una panorámica de la carretera que permita comprobar el lugar de la infracción así como las señales existentes en el mismo. Y salvo esa mera fotografía, que nada prueba, nada más consta que pueda acreditar que la zona donde se produjo la infracción estaba correctamente señalizada. Se adjunta al expediente un informe de señalización de los accesos que carece de eficacia probatoria. Dejando a un lado la señalética relativa a la carretera A42 en sentido decreciente, respecto del tramo aquí cuestionado, se dice que cuenta con dos carteles laterales y otro cartel para los que circulan por el lateral, pero no especifica si quiera su lugar exacto de colocación al pk., 3.9., por lo que pueden estar colocados incluso pasado ese punto kilométrico. Y porque en cualquier caso, esas señales no aparecen reflejadas en la fotografía obrante al folio 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 posterior, por medio de informes. Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 243.2 de la

OMS exige que se informe a los usuarios de la colocación de dispositivos de captación de imagen.

Y no constando acreditada la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que el recurrente actuó con la creencia de que podía acceder a la vía, y que desconocía que era de acceso restringido. Puesto que la documentación que se aporta al expediente no tiene por qué tener relación con el lugar donde se capta la fotografía, por otra parte el recurrente se pudo desviar antes de acceder a la ZBEDEP.

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 27/05/1999.

En el caso de autos conviene aclarar que no se trata de una infracción continuada como pretende el actor, sino que estamos en presencia de la comisión de los mismos hechos constitutivos de idéntica infracción en días diferentes, a lo que se añade que en el presente caso precisamente el objeto del recurso está constituido por la primera sanción impuesta.



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

**CUARTO.-** Se puede incluso citar también, la **Sentencia [REDACTED] 8 de febrero de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 34 de Madrid, en autos de Procedimiento Abreviado nº [REDACTED]** que, por su parte, declara:

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

Sentado lo anterior, no se discute que sobre las 12.46 horas [REDACTED] de agosto de 2022 el recurrente circulaba con su vehículo, con matrícula [REDACTED] por la calle Atocha. Y consta que la citada calle está situada dentro del área de Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP) “Distrito Centro”, prevista en la Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, 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.

La sanción impuesta se fundamenta en la infracción del artículo 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.

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

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

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

3. Antes de la implantación definitiva o la modificación substancial de radares, fotorojos y dispositivos automatizados similares que permitan la identificación de las matrículas de los vehículos y la detección de infracciones de tráfico se realizará un período de aviso, de al menos dos meses, durante el cual el órgano municipal competente facilitará o enviará a las personas titulares de los vehículos que hayan sido detectados una comunicación, de carácter meramente informativo, incluyendo los elementos del apartado 5”

Pues bien, de la documentación aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta debidamente a los usuarios no solo de la prohibición de acceso sin autorización sino, incluso, de la instalación de dispositivos de captación y transmisión de datos o



imágenes. En la fotografía obrante al folio 2 del expediente administrativo tan solo se ve la parte trasera del vehículo; nada más. No contiene una panorámica de la calle 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. Y huelga decir que 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. Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 243.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios de la colocación de dispositivos de captación de imagen. Pues bien, tampoco acredita el Ayuntamiento la existencia de esos carteles informativos a los que alude el último párrafo del citado art. 243.2 de la OMS.

Y no constando acreditada la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que el recurrente actuó con la creencia de que podía acceder a la vía, y que desconocía que era de acceso restringido. En este punto, no basta con que la conducta infractora sea objetivamente imputable al sujeto sancionado, sino que es necesario –conforme a la doctrina legal y constitucional- que aparezca un elemento culpabilístico, de tal manera que si la conducta u omisión fuera objetivamente atribuible al sancionado, pero pudiera apreciarse -de normal con los criterios y valoraciones que se utilizan al efecto en el ámbito penal- que el elemento de culpabilidad no concurre, habría de ser enervado el ejercicio de la potestad sancionadora. Así lo señala -con meridiana claridad- la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 1999.

[REDACTED]

derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y también que la insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”.

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

Incluso cabe citar la **Sentencia n.º [REDACTED] de 16 de mayo de 2024, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid, en autos de Procedimiento Abreviado n.º [REDACTED]** que, al resolver otro recurso análogo al presente, que, por su parte, declara:

“TERCERO.- Análisis del caso sometido a decisión.

Planteado el debate en los términos que resultan de los precedentes fundamentos bastará para estimar los motivos de impugnación identificados bajo los números (2) y (5) en el anterior fundamento de derecho con reproducir el FD Primero de la sentencia n.º 178/2023, de 28/03/2023 dictada por este mismo Juzgado en los autos de procedimiento abreviado 654/2022, cuyos razonamientos comparte esta juzgadora y resultan plenamente aplicables al caso sometido a decisión al concurrir en él análogas circunstancias a las allí explicitadas:

«[...] El recurso contencioso-administrativo que interpone la representación procesal de la parte demandante se fundamenta en varios motivos de impugnación de la resolución administrativa recurrida, que se exponen por esa misma parte en los fundamentos de derecho de su escrito de demanda. De entre todos los argumentos y motivos de impugnación planteados, es menester analizar sólo alguno de ellos en el caso de que el juzgador constate su existencia y trascendencia con efectos anulatorios del acto recurrido, pues ello haría ocioso el examen y pronunciamiento sobre los restantes que no hayan de ser estimados y que



no sirven ya a la hora de determinar la resolución que se dicte en este procedimiento sobre el fondo del asunto. Así sucede en el presente caso. Junto a alegaciones que, desde el respeto a decisiones de otros órganos judiciales, estima el juzgador que carecen del menor fundamento, como sucede con la exigencia de control metrológico para una cámara fotográfica, que se limita a la captación de imágenes, se alega por la parte demandante la ausencia en el expediente administrativo de prueba de cargo en relación con un elemento esencial de la infracción, articulando un motivo de impugnación que a nuestro entender sí merece ser considerado. En particular, se denuncia la falta de aportación al expediente de prueba de la existencia de la debida señalización del límite de la ZBEDEP en el lugar de la denuncia. La denuncia no es una denuncia emitida por un agente de la autoridad, sino en virtud de sistema de captación automática de imágenes, por lo que no hay ningún agente de la autoridad que la suscriba. Sin embargo, hay que concluir que, precisamente porque nos encontramos ante una denuncia de tales características, a la denuncia del folio 1 no puede aplicarse el artículo 88 del RDLeg 6/2015, cuando establece que “Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado”. Como se trata de una denuncia formulada en virtud de sistema captación de imágenes, el valor de prueba sólo alcanza a la lo que la cámara ha captado, puesto que no hay un agente que haya sido testigo directo ocular del hecho y de otras circunstancias que no sean las captadas en la imagen. Puesto que no existe valor de prueba de la denuncia, en los términos del artículo 88 del RDLeg 6/2015; y toda vez que la denuncia se limita a describir un hecho e incorporar una imagen, es preciso que se lleven al expediente otros medios de prueba de elementos esenciales de la infracción, singularmente si se reclaman por el denunciado. Así sucede en el caso de autos, en el que el denunciado solicita desde su primer escrito de alegaciones en el expediente que se acredite y aporte una prueba de la existencia de la señal o señales de prohibición de acceso a la ZBEDEP que no fueron respetadas. No hay un agente que relate el hecho y que haga constar a existencia de la señalización. La fotografía incorporada al

expediente no permite apreciar estos extremos esenciales. La demanda se queja de esta falta de prueba y, correlativamente, de la falta de motivación de la denegación de la misma. Tal elemento de prueba recae sobre un elemento esencial, integrante de la infracción, que no aparecen en el expediente. No se ha solicitado en el escrito de oposición a la demanda que se completase el mismo, si es que existe esa prueba, conforme a lo prevenido al artículo 55 de la Ley 29/1998. Hubiera sido enormemente fácil para la administración acreditar la existencia de la señalización de prohibición de acceso a la ZBEDEP en el expediente, especialmente cuando el denunciado lo reclama (y lo viene haciendo desde sus primeras alegaciones en el expediente administrativo) y duda de su existencia, ya que tiene derecho a que se le acredite la existencia de la señal de prohibición y de la adecuada señalización del inicio de dicha zona, cuyo acceso ha sido denunciado, por lo que ha de estimarse indefectiblemente que se ha conculcado el principio constitucional de presunción de inocencia que invoca la parte demandante y que no ha quedado desvirtuado en el expediente sancionador por prueba de cargo válida y suficiente en ese mismo sentido, por lo que han de producirse las consecuencias anulatorias que se demandan en este procedimiento. [...]»

En el caso sometido a decisión, al igual que en el analizado en la citada sentencia, la única prueba de cargo existente en el expediente administrativo viene constituida por la fotografía obrante al folio 4 (siempre según la numeración que resulta del archivo electrónico), que permite observar en primer plano la parte trasera del vehículo denunciado y



en letras sobreimpresas su matrícula, el lugar, fecha y hora de comisión de la presunta infracción y la marca del vehículo, pero no la señalización que presuntamente no se respetó en el lugar de la denuncia. Y pese a la solicitud por el denunciado desde su primer escrito de alegaciones para que se acreditara la existencia de la señal de prohibición en el lugar exacto que se expresa en el boletín de denuncia, no existe prueba en el expediente administrativo dirigida a acreditar este capital extremo.

Carece en este sentido de cualquier virtualidad probatoria el informe de 18/12/2022 obrante a los folios 5 y siguientes del expediente, no sólo por su carácter general y ausencia de mención expresa al concreto lugar donde se dice cometida la infracción, sino también porque los elementos constitutivos de la infracción deben poder observarse en la fotografía cuando, como aquí sucede, es la única prueba de cargo existente, no pudiendo completarse a posteriori por medio de informes.

Procederá por lo expuesto la estimación ya anunciada de los motivos de impugnación analizados, lo que hace innecesario el análisis de los demás invocados en la demanda”. Si la Administración sanciona a la denunciada porque ésta carecía de autorización para circular por el lugar en el que fue denunciada, y tiene a su alcance los medios para probar dicha afirmación, debe aportarlos al expediente administrativo, como garantía para la denunciada, y a los efectos de una futura impugnación de la sanción impuesta.

El caso es que en este expediente, la única prueba de cargo del hecho infractor, es una fotografía de la parte trasera del vehículo denunciado, en la que la matrícula se ve perfectamente, pero que no permite saber si en ese punto existía la señalización exigida por la OMS, o si existía en sus proximidades, ni tampoco si el vehículo en sí, tenía algún distintivo ambiental, o no, y en caso de tenerlo, cuál era, a los efectos de saber si carecía del distintivo ambiental apto para circular por ese concreto punto de la ciudad, cuando la aportación de ambas pruebas era carga de la Administración sancionadora, y una carga, además, eminentemente fácil.

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

Por todo lo anterior y, además, coincidiendo esta Juzgadora con los argumentos que ofrecen las mencionadas Sentencias, de los Juzgados de lo C-A nº 10, nº 33, nº 34 y nº 22 de esta Sede, procede estimar el recurso interpuesto y anular la Resolución recurrida, sin necesidad de entrar a conocer del resto de motivos del recurso.

**QUINTO.-** Conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 39/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede declaración alguna sobre las costas procesales, dadas las dudas fácticas y jurídicas, generadas por la cuestión, en esta Juzgadora.

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

en nombre de S.M. El Rey

**FALLO** que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por [REDACTED] a el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID, anulando la Resolución de 18 de abril de 2023, de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por la recurrente en fecha 13 de diciembre de 2022, contra la Resolución de 28



de noviembre de 2022 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, dictada en el expediente nº 554248582.4, por la que se impuso a la recurrente la sanción de multa de 200 euros sin detracción de puntos del permiso de conducir por puntos, por acceder a ZBEDEP Distrito Centro sin autorización, con infracción del artículo 76.Z.3 de la LSV, por no ser conforme a Derecho.

No procede declaración alguna sobre las costas procesales.

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

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

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

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.  
Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

mediante el siguiente código seguro de verificación: **0225337156279588447839**

La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestion.a.comunidad.madrid/csv>