

**Sección de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid. Plaza nº 34**

c/ Princesa, 5 , Planta 3 - 28008  
sct.ca.34@madrid.org

45029730

NIG: 28.079.45.3-2026/0005658

**Procedimiento Abreviado 199/2026**

**Demandante/s:** D./Dña. ADRIAN NASSER GARCIA OLABI  
LETRADO D./Dña. JAVIER GASPAR PUIG

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID  
LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

**SENTENCIA Nº 191/2026**

En Madrid, a diez de julio de dos mil veintiséis.

Vistos por mí, doña Ángela López-Yuste Padial, Magistrada de la Plaza nº 34 de la Sección de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, los presentes autos de Procedimiento Abreviado núm. 199/2026 en virtud de recurso contencioso- administrativo interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 19 de enero de 2026, recaída en el expediente administrativo nº 563018554.1, en materia de SANCION TRAFICO.

Ha intervenido como parte demandante don [REDACTED]  
representado y bajo la dirección letrada de don [REDACTED]

Ha intervenido como parte demandada el Ayuntamiento de Madrid, bajo la dirección letrada de sus servicios jurídicos.

**ANTECEDENTES DE HECHO**



PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se inició por demanda presentada por la persona antes indicada. En ella, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, suplica “dicte sentencia estimando el recurso interpuesto por esta parte actora dejando sin efecto el acto objeto de recurso y dejando sin efecto la sanción de 200,00 euros.”

SEGUNDO.- Admitida a trámite, se dio traslado a la Administración demandada, convocando a las partes a una vista, que se celebró el 7 de julio de 2026 con el resultado que obra grabado.

TERCERO.- Se fija la cuantía del recurso en 200 euros.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Resolución recurrida.

Se interpone este recurso contencioso- administrativo contra la resolución de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 19 de enero de 2026, recaída en el expediente administrativo nº 563018554.1, que desestima el recurso de reposición interpuesto por don [REDACTED] contra la resolución, de fecha 18 de julio de 2025, por la que se acuerda imponerle una multa de 200 euros por “no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE”, y, naturalmente, esta última.

SEGUNDO. - Alegaciones de las partes.

La parte recurrente considera, en síntesis, que la sanción impuesta no es conforme a derecho y ello por los siguientes motivos: (i) por vulneración del principio de confianza legítima y del artículo 242.3 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, por falta de notificación de carta informativa sin sanción. Señala que el artículo 242.3 de la Ordenanza



de Movilidad Sostenible impone al Ayuntamiento de Madrid la obligación de informar previamente a los interesados de la prohibición de acceso a la plaza Elíptica sin autorización; que, en concreto, no ha recibido ninguna comunicación por parte de la Administración poniendo en su conocimiento que no podía circular por ese lugar; (ii) que por los mismos hechos se han incoado varios procedimientos sancionadores siendo así que las infracciones debieron haberse calificado como una única infracción administrativa continuada con los límites que respecto a la imposición de la sanción se establecen legalmente, conforme al art. 63.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; (iii) ausencia de prueba de la señalización existente que se dice infringida. Señala que la fotografía no acredita la infracción. Tampoco consta acreditado que esa señalización cumpla con lo establecido en la Instrucción MOV 21/3; (iv) vulneración del 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. Sostiene que no hay plenas garantías de que la cámara que captó la supuesta infracción estuviera en perfecto estado de uso y funcionamiento; (v) ausencia de resolución motivada, vulneración del trámite de audiencia y falta de práctica de las pruebas propuestas que eran pertinentes y esenciales; y, (vi) en el acto de la vista, alegó la ausencia de cobertura legal por nulidad de la ordenanza municipal que regula la Zona de Bajas Emisiones por virtud de la sentencia 405/2024 del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024 (rec. 570/2021).

La Administración demandada se opuso a la demanda, ratificándose en los motivos expuestos en la resolución objeto de recurso. Afirma que consta acreditada la comisión de la infracción con la fotografía que demuestra el acceso a la zona de bajas emisiones, habiéndose practicado los medios de prueba suficientes; niega la existencia de infracción continuada. Por otro lado, señala que a fecha de comisión de la infracción se había superado el plazo de preaviso establecido en la Ordenanza de Movilidad Sostenible, no siendo aplicable lo dispuesto en el art. 242 OMS. Finalmente, alega que la Sentencia 405/2024 del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre, no es aplicable porque el artículo 21 de la Ordenanza de Movilidad, que regula la Zona de Bajas Emisiones en la ciudad de Madrid, no ha sido derogado ni anulado por dicha sentencia.



### TERCERO.- Del procedimiento sancionador.

Con carácter general, parece oportuno recordar, siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso- Administrativo, Sección 7ª, de 30 de junio de 2011 (rec. 2682/2009) que *“(…) el Tribunal Constitucional ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el ámbito administrativo sancionador de un conjunto de garantías derivadas del contenido del art. 24 C.E., de las que, conforme se expuso en la STC 7/1998, conviene destacar ahora el derecho de defensa, excluyente de la indefensión (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 95/1995, 143/1995). En este sentido, hemos afirmado la exigencia de que el implicado disfrute de una posibilidad de defensa previa a la toma de decisión y, por ende, que la Administración siga un procedimiento en el que el expedientado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga (SSTC 18/1981, 2/1987, 229/1993, 56/1998), la vigencia del derecho a la utilización de los medios pertinentes para la defensa (SSTC 12/1995, 212/1995, 120/1996, 127/1996, 83/1997), del que se deriva que vulnera el art. 24.2 C.E. la denegación inmotivada de una determinada prueba (STC 39/1997), así como la prohibición de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (STC 127/1996). Igualmente, son de aplicación los derechos a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados (SSTC 31/1986, 29/1989, 145/1993, 297/1993, 195/1995, 120/1996), y a la presunción de inocencia (SSTC 76/1990, 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997), que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (SSTC 197/1995, 45/1997)”*.

### CUARTO.- Sobre la infracción continuada.

En primer lugar, debe rechazarse que exista una presunta infracción continuada. El artículo 29.6 de la Ley 40/ 2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público se refiere a la infracción continuada en los siguientes términos: *“será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”*



Para apreciar la concurrencia de la infracción continuada en el ámbito del derecho administrativo sancionador deben darse una serie de requisitos reseñados en el Tribunal Supremo, entre otras en su Sentencia de 28 de junio de 2013 (rec. 1947/2010):

A- la ejecución de una pluralidad de actos por el sujeto responsable, próximos en el tiempo que obedezcan a una práctica homogénea en el modus operandi por la utilización de medidas, instrumentos o técnicas de actuación similares.

B- la actuación del responsable con dolo unitario, en ejecución de un plan preconcebido que se refleja en todas las actuaciones plurales que se ejecutan o con dolo continuado, que se proyecta en cada uno de los actos ejecutados al renovarse la voluntad infractora al presentarse una ocasión idéntica a la precedente.

C- La unidad del precepto legal vulnerado de modo que el bien jurídico lesionado sea coincidente, de igual o semejante naturaleza.

Por tanto, la infracción continuada exige una pluralidad de acciones ilícitas de naturaleza semejante, guiadas por una única intención y que responde a un plan preconcebido.

En este caso, no concurre este último requisito –plan preconcebido- ya que este requisito –de concurrir- llevaría al absurdo de que cada vez que el conductor accede a un área de circulación restringida es porque tiene una previsión y un planteamiento previo de no respetar la norma de tráfico; a lo que debe añadirse que debe descartarse también ese “aprovechamiento de la idéntica ocasión”, ya que no hay una continuidad temporal necesaria para beneficiarse de la ocasión generada con su conducta desde el momento en que el acceso se habría producido en días distintos, y así, cada acceso sin autorización constituye una infracción autónoma, dada la separación en el tiempo y la autonomía de cada una de las infracciones.

QUINTO.- Sobre la nulidad 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.



Sentando lo anterior, en el presente caso, consta que 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 recoge en la resolución recurrida, el día 19 de noviembre de 2024, circulaba con su vehículo por una vía que se identifica como la Avenida de Valladolid nº 83 de Madrid. Esta vía estaría situada dentro del área de Zona de Bajas Emisiones, prevista en el art. 21.3 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, en relación con la disposición transitoria primera y el anexo II de la OMS.

Pues bien, consta que el TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso- Administrativo, sección 2ª, en sentencia 405/2024 de 17 de septiembre, dictada en el recurso nº 570/2021, ha declarado nulos, en lo que aquí interesa, diversos preceptos de la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 del Ayuntamiento de Madrid. En concreto, la sentencia anula aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) en todo el municipio de Madrid; y las que establecen las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) de “Distrito Centro” y “Plaza Elíptica”, dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro. En concreto, anula el art. 16.c), art. 19, la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2, y el Anexo II de la OMS, en su apartado “Segundo. Delimitación de los anillos de aplicación transitoria de Madrid zona de bajas emisiones”, en la redacción dada por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018.

Esta sentencia ha devenido firme tras la inadmisión por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo del recurso de casación número 8840/2024 presentado por el Ayuntamiento de Madrid contra dicha sentencia.



Con carácter previo, ha de hacerse la siguiente consideración. Es cierto que el artículo 21 de la OMS, en la redacción dada por la Ordenanza 10/2021, no ha sido expresamente anulado por la sentencia 405/2024 del TSJ de Madrid, ni forma parte de los preceptos cuya nueva redacción ha sido declarada nula. Desde un punto de vista estrictamente formal, dicho precepto permanece vigente. Ahora bien, la aplicación efectiva de la ZBE, tal y como prevé el propio art. 21 de la OMS, depende necesariamente de otros preceptos y anexos que definan, configuren y desarrollen la ZBE. En este caso, la anulación por la citada sentencia 405/2024 de los artículos 3, 5, 8, 96, y 104 de la Ordenanza 10/2021, que venían a dar una nueva redacción a los arts. 16.c), 19, 22, Disposición Transitoria Primera.2 y Anexo II de la OMS de 2018, ha provocado que el artículo 21 haya quedado materialmente vacío de contenido, resultando inaplicable. La anulación de la delimitación territorial de la ZBE, de su señalización normativa y del régimen transitorio para la circulación de los vehículos en Madrid ZBE comporta que el art. 21 de la OMS carezca de contenido normativo efectivo, siendo materialmente inaplicable.

Dicho esto, es aplicable lo dispuesto en el art. 73 de la LJCA de tal manera que todas las sanciones impuestas por no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE respecto de las cuales todavía no haya recaído sentencia firme, como ocurre en este caso, quedan afectadas por la declaración de nulidad de la disposición general que les ha servido de cobertura.

En efecto, esa limitación de los efectos retroactivos de la declaración de nulidad de una disposición general que establece el art. 73 de la LJCA no es aplicable en el ámbito sancionador, cuando la retroactividad resulta favorable al interesado, como sucede en este supuesto. Ello es así cuando la anulación del precepto determina la exclusión o la reducción de la sanción, debiendo recordar que esta retroactividad alcanza a los actos sancionadores que no hayan adquirido firmeza en vía jurisdiccional.

En el presente caso, la sanción recurrida se ha impuesto al amparo de un precepto que no puede servir de fundamento para imponer una restricción de acceso, circulación y, por tanto, para la imposición de sanciones, al haber quedado desprovisto de cobertura legal tras la sentencia 405/2024 del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre. Y esta anulación se ha



producido antes de que el acto sancionador adquiriese firmeza, al haberse interpuesto este recurso contencioso- administrativo contra aquél, en tiempo y forma.

En definitiva, carece de cobertura legal, por lo que en virtud de los principios de legalidad y tipicidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no cabe sino anular la sanción, en cuanto que es consecuencia de un precepto anulado.

Procede, por tanto, estimar el recurso contencioso- administrativo y anular los actos administrativos impugnados, con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

SEXTO.- Costas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, dada la estimación de todas las pretensiones de la demanda, procede su imposición a la Administración demandada.

Vistos los artículos anteriores y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don [REDACTED] [REDACTED], representado y bajo la dirección letrada de don [REDACTED] contra los actos administrativos identificados en el fundamento de derecho primero de esta resolución, que se ANULAN por no ser conformes a Derecho, dejándolos sin efecto, y con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración.

Con expresa imposición de las costas procesales causadas en esta instancia a la administración demandada.



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

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

LA MAGISTRADA

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

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestionia.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1000967577225833774670**

Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por ÁNGELA LÓPEZ-YUSTE PADIAL