

Sección de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid. Plaza nº 21

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

Servicio Común Tramitación: sct.ca.21@madrid.org

Servicio Común Ejecución: scej.contenc1@madrid.org

45029730

NIG: 28.079.00.3-2025/0053975

Procedimiento Abreviado 505/2025

Demandante/s: D./Dña. [REDACTED]

LETRADO D./Dña. [REDACTED]

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA Nº 286/2026

En Madrid, a 24 de julio de 2026.

Visto por mí, Ilmo. Sr. Don Daniel Sancho Jaraiz, Magistrado-Juez de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, Plaza nº 21, el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 505/2025 y seguido por el PROCEDIMIENTO ABREVIADO, sobre INFRACCIONES Y SANCIONES DE TRAFICO, contra la Resolución de 8 de mayo de 2025 de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la circulación del ayuntamiento de Madrid (935/563001559.3).

Son partes en dicho recurso, como demandante [REDACTED] representada y dirigida por [REDACTED] sustituida en la vista por [REDACTED]; como demandada el ayuntamiento de Madrid, representada y dirigida por los letrados de su Servicio Jurídico.

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.- Admitida a trámite, se dio traslado de la misma a la Administración demandada, convocando a las partes a una vista, que se celebró el 21 de julio de 2026, en la que la referida Administración no se personó. Tras la práctica de las pruebas propuestas quedaron los autos conclusos para sentencia.

TERCERO.- En la substanciación de las presentes actuaciones se han observado los preceptos y prescripciones legales. Se fija la cuantía del recurso en 200,00 euros.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contra la Resolución de 8 de mayo de 2025 de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la circulación del ayuntamiento de Madrid (935/563001559.3). También se recurre la resolución de 31 de julio de 2025 que desestima el recurso de reposición.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia por la que se estime el recurso contencioso administrativo interpuesto, se declare la nulidad en derecho de la resolución sancionadora. Fundamenta su demanda en que la sentencia TSJ de Madrid 405/2024, de 17 de septiembre, anula la ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Madrid. También se alega que no existe información previa de la implantación de la prohibición y falta señalización, la fotografía no acredita la infracción, no existe control metrológico de los aparatos de captación y se trata de una infracción continuada.

Por su parte, la representación del ayuntamiento de Madrid contesta que la recurrente no acredita que tuviera autorización para entrar en Zona de Bajas Emisiones (ZBE). La sentencia del TSJ Madrid de 17 de septiembre de 2024 no se ha pronunciado sobre el art. 21 de la Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Madrid.

TERCERO.- En el presente caso la denuncia por “No respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE sin autorización”, siendo el lugar de la denuncia “M 607 PK 12.875 ENT C1”, el día 11 de noviembre de 2024. Por lo que respecta a la consideración de ilegalidad, invocada inconstitucionalidad, incluso contradicción con el derecho comunitario de libre circulación, lo cierto verdaderamente es que no se ha declarado que la Ordenanza de Movilidad del ayuntamiento de Madrid sea contraria a la normativa citada, al contrario de la que sí ha ocurrido con el artículo que regula ZBEDEP, de Zona Centro o Plaza Elíptica, que ha asido declarado ilegal por sentencia del TSJ Madrid.

Ahora bien, durante meses hemos desestimado recursos como el presente en el que se consideraba infringido el art. 21 de la Ordenanza de Movilidad del ayuntamiento de Madrid (conforme redacción modificada y aprobada por Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre), que contempla la prohibición general de los vehículos con clasificación ambiental A), excepciones allí mismo contempladas aparte:

“Artículo 21. Madrid Zona de Bajas Emisiones.

1. Madrid Zona de Bajas Emisiones (en adelante, Madrid ZBE) es la ordenación de tráfico, de carácter permanente, que se establece en el ámbito territorial constituido por la totalidad de las vías públicas urbanas del término municipal de la ciudad de Madrid, para proteger la salud humana y el medio ambiente, mediante la prohibición de acceso y circulación regulada en el apartado 3, la disposición transitoria primera y el anexo II.

2. Madrid ZBE tiene por objeto proteger la salud humana frente a las causas de mortalidad y morbilidad que provoca y agrava la contaminación ambiental urbana conforme a los criterios de la Organización Mundial de la Salud, y posibilitar el cumplimiento de los valores límite y los umbrales de calidad del aire establecidos por la normativa comunitaria y estatal en materia de calidad del aire y protección de medio ambiente, mediante la reducción de las emisiones



contaminantes derivadas del tráfico rodado de los vehículos a motor más contaminantes en los términos regulados en este artículo.

3. De conformidad con lo previsto en los artículos 7.b), 7.g) y 18 de la LTSV, en relación con los artículos 38, 39.1 y 40.a) de la LCREM y el segundo párrafo del artículo 16.4 de la LCA, al objeto de proteger la salud pública y el medio ambiente urbano, **se prohíbe la circulación en las vías públicas urbanas del ámbito territorial de Madrid ZBE a los vehículos con clasificación ambiental A en el RV, según su potencial contaminante, en los términos previstos en el apartado 2 de la disposición transitoria primera.**

Se exceptúan de esta prohibición:

a) Los vehículos especialmente adaptados para ser conducidos por o trasladar a personas con movilidad reducida siempre que figuren de alta en el Sistema de gestión de accesos a Madrid ZBE 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.

b) Y los vehículos que tengan reconocida la consideración de históricos conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos (en adelante, RVH).

4. Con carácter excepcional, el órgano municipal competente en materia de gestión de permisos y control de accesos a Madrid ZBE podrá autorizar, mediante resolución motivada, a solicitud justificada de las personas interesadas formulada de acuerdo con lo establecido en la LPAC, el acceso a Madrid ZBE de aquellos vehículos cuya necesidad de acceso se justifique motivadamente con base en razones de interés general por motivos de seguridad, seguridad pública, salud pública, protección civil, así como para satisfacer una necesidad privada de carácter urgente, temporal e inaplazable por el tiempo imprescindible para su satisfacción. La resolución, que tendrá una eficacia no superior al año natural sin perjuicio de futuras resoluciones, se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid y electrónicamente en el portal web municipal.

5. El control de accesos de vehículos a Madrid ZBE se realizará mediante medios técnicos automatizados del artículo 15.1 como cámaras dotadas de lector OCR y, en su caso, foto-rojos, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDP), sin perjuicio de los controles por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

6. **El incumplimiento de esta prohibición constituye infracción leve en materia de tráfico que se sancionará conforme a lo establecido en los artículos 18 y 75.c) de la LTSV."**

Sin embargo, la prohibición general, restricción de acceso a zonas de bajas emisiones, no exime al ayuntamiento de Madrid de cumplir los requisitos y garantías del procedimiento sancionador administrativo. Y, en este sentido nos resulta de especial interés la sentencia dictada en el PA 470/2025 por la Magistrada del Juzgado Contencioso-



administrativo nº 29 de Madrid 90/2026, de 27 de abril, de cuya fundamentación, después de destacar la doctrina constitucional sobre presunción de inocencia y valoración de la prueba, destacamos:

“CUARTO.- Es pues que de la documental aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta a los usuarios y a las usuarias no solo de la prohibición de acceso sin autorización sino, incluso, de la instalación de dispositivos de captación y transmisión de datos o imágenes. Tan solo consta una fotografía obrante al folio 2 del expediente y antes citada en la que solo se ve respecto al vehículo del recurrente la parte trasera del vehículo; nada más. No existe una panorámica de la vía que permita comprobar el lugar de la infracción, así como de 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. Siendo asimismo que en tal fotografía aparecen distintos vehículos de los que se puede inferir que alguno de ellos haya activado el sistema de control de activación de la cámara para la captación de la infracción y no el vehículo del recurrente.

Y no constando acreditada además la correcta señalización de la zona, ni la existencia de esos carteles informativos, cabe inferir que la parte recurrente actuó con la creencia de que podía acceder a la vía, y que desconocía que era de acceso restringido.

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 contemplarse, a posteriori, por medio de informes.

QUINTO.- Por otro lado, a mayor abundamiento, el artículo 242.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios y las usuarias 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. 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 la parte 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 doctrina legal y constitucional. Que aparezca un elemento culpabilístico, de tal manera que si la conducta u omisión fuera objetivamente atribuible al sancionado, que 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.

Debe asimismo reseñarse que el procedimiento sancionador ha de descansar en una actividad probatoria de cargo, en el sentido de que de ella pueda deducirse tanto la realidad del hecho infractor como la culpabilidad de la persona a quien le es imputable, al ser aplicables al ámbito administrativo sancionador los principios inspiradores del orden penal (SSTC num. 89/96, 76/90 y SSTs de 28



de abril de 1995 y 27 de abril de 1998, entre otras).
(...)

Ha de señalarse que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo y certeza de juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos, de manera que el art. 24 CE rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba en relación con el presupuesto fáctico de la sanción (STC 76/90)."

Aplicando la citada sentencia al caso que nos ocupa, y examinando las circunstancias de la denuncia y pruebas aportadas por el ayuntamiento, debemos determinar que la denuncia fue captada por una fotografía, en donde se observa el vehículo, y se dice captada en la M 607 PK 12.875 ENT C1 sin ninguna otra información. No se acompaña ni figura en el expediente ninguna prueba de la señalización de la vía ni de la prohibición de entrada a esta clase de vehículos, tampoco se prueba que exista señalización en la mencionada carretera M 607 que advierta que está entrando en Zona de Bajas Emisiones, y posibilidad de evitar la entrada en dicha zona. Se desconoce donde fue tomada la fotografía.

En definitiva, con independencia de que la Ordenanza de la ciudad de Madrid contempla la infracción como Leve, la cual tiene fijada una sanción máxima de 100 euros (art. 80.1 LTSV), lo cierto verdaderamente es que en el presente caso no consta la prueba suficiente de la infracción. Al margen de todo lo cual, sería necesario analizar si un vehículo que haya pasado periódicamente las revisiones obligatorias del a inspección técnica de vehículos, que incluye la emisión de gases puede tener prohibida la entrada en determinadas ciudades, con base en una ordenanza de movilidad, la cual además discrimina positivamente a los vehículos de la misma clase cuyo propietario esté empadronado en la ciudad y abone el Impuesto sobre circulación de vehículos a motor.

CUARTO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas al ayuntamiento, pero fijándose los honorarios del letrado recurrente en 300 euros (IVA incluido).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, emanada del pueblo español, me concede la Constitución.

FALLO

Que, debo estimar el recurso contencioso-administrativo Abreviado número 505/2025 interpuesto por [REDACTED] contra la Resolución de 8 de mayo de 2025 de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la circulación del ayuntamiento de Madrid (935/563001559.3), que se anula por no ser la misma ajustada a Derecho. Todo ello con imposición de las costas al ayuntamiento, con el límite fijado en el Fundamento Cuarto.



Contra la presente resolución que es firme no cabe formular RECURSO Ordinario.

Así, por ésta mi Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, llevándose el original al libro de su razón, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por la Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la dictó, celebrando audiencia pública. 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.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por DANIEL SANCHO JARAIZ