Administración de Justicia

Sección de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid. Plaza nº 29
C/ Princesa, 3 , Planta 6 - 28008
jca29@madrid.org

LETRADO D./Dña. FRANCISCO FRANCO MUÑOZ
Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE MADRID
LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

En Madrid, a 07 de mayo de 2026.

Vistos por la Ilma. Sra. Dña. Magistrada-Juez Titular de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid – Plaza nº 29, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número [redacted] y seguido por el Procedimiento Abreviado.

Son partes en dicho recurso: como recurrente, Dña. [redacted] representada y asistida por el Letrado D. Francisco Franco Muñoz y como demandado el AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado y asistido por sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se inició por demanda que la representación procesal de la parte demandante presentó en la fecha que consta en autos y, en la que se consignaron con la debida separación los hechos, fundamentos de derecho y la pretensión ejercitada.

SEGUNDO.- Admitida la demanda, previa reclamación del expediente administrativo, se señaló día y hora para la celebración del juicio (06/05/2026), que tuvo lugar con la comparecencia de las dos partes; la parte demandante se ratificó en sus pretensiones, formulando la parte demandada, contestación en los términos que constan en la grabación; practicándose la prueba que obra en las actuaciones, y después de las conclusiones se declaró el juicio visto para Sentencia.

TERCERO.- En la tramitación del presente juicio se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Administración de Justicia

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la Resolución de 04 de julio de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid (Expediente núm. [redacted]) por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 07 de abril de 2025 que sanciona con una multa de 200,00 euros, por "No respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE", con el vehículo marca FORD, matrícula [redacted], el día 01 de octubre de 2024, a las 7:37 horas, en C. FUENTE CARRANTONA, 2, que constituye una infracción grave prevista en el Artículo 76.Z3 LSV.

La parte demandante interesa "Sentencia por la que se declare: A) La Nulidad de Pleno Derecho de la resolución objeto del presente recurso. B) Se revoque la resolución objeto del presente recurso.
C) En defecto de la nulidad de pleno derecho se declare la anulabilidad de la resolución recurrida."
Alega como fundamento de su pretensión, en síntesis, que han sido vulnerados los principios y garantías del procedimiento sancionador: por existencia de error excusable por falta del cumplimiento del requisito de información previa por cuanto para poder ser sancionado por el incumplimiento del precepto de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (modificada por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre) del Ayuntamiento de Madrid, se requiere que previamente se haya procedido a comunicar personalmente dicha limitación, al estar así establecida dicha previa actuación en el artículo 242.3 de la Ordenanza; que el documento fotográfico remitido con la denuncia no acredita la infracción. No se ha acreditado la señalización que supuestamente no se respetó y si la misma cumplía con lo dispuesto en la Instrucción Mov 21/ 3 de la Dirección General de Tráfico: Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) y otras regulaciones de acceso a los vehículos en áreas urbanas (UVAR); la 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. Es claro, en el presente caso, que no sólo no se cometió la supuesta infracción, sino que, además, no hay plenas garantías de que la cámara que captó la supuesta infracción estuviera en perfecto estado de uso y funcionamiento, máxime cuando de la fotografía no resulta legible la matrícula del vehículo. La denuncia tan sólo venía acompañada de una fotografía que supuestamente acreditaba la comisión de la infracción. Sin embargo, no existe certificado de que la cámara fotográfica con que fue tomada la fotografía cumpliera todos y cada uno de los requisitos en materia el control metrológico; el error en la calificación de la sanción como grave pues la subsunción correcta es infracción leve; y la ausencia de resolución motivada y la vulneración del Trámite de Audiencia.

La Administración demandada solicita Sentencia conforme a derecho.

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 o de la 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*

Madrid

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, por la que se regula el control metrológico del Estado de determinados instrumentos de medida, 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 folio 2 del expediente administrativo una sola fotografía con la presunta comisión de la infracción imputada a la parte demandante. Dicha fotografía no tiene la suficiente nitidez para poder comprobar la matrícula del vehículo y además no se cumple con la exigencia de dos fotografías lo que cuestiona su efectividad.

Enlazando con lo expuesto, el artículo 1 de la citada Orden I 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 presente caso, la Administración demandada no ha aportado los correspondientes certificados de verificación del cinemómetro utilizado, ni de las cabinas o soportes utilizados. La carga de la prueba en ese sentido corresponde a la Administración demandada (art. 217 de la LEC) que, en este caso, no lo ha hecho, lo que cuestiona el respeto al principio constitucional de presunción de inocencia.

Además, con relación a no respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE, no se aportan pruebas por la Administración de la existencia de señales, indicaciones u otros medios que permitiesen conocer la limitación de acceso señalado y su vigencia el día de la denuncia (01 de octubre de 2024), lo que origina una incertidumbre 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.- Es pues que de la documentación aportada no consta la correcta señalización de la zona que advierta debidamente 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 sólo consta la 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 sin resultar legible de forma clara la matrícula; nada más. No existe una panorámica de la vía 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 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 completarse, a posteriori, por medio de informes.

QUINTO.- Por otro lado, a mayor abundamiento, el art. 242.2 de la OMS exige que se informe a los usuarios y las usuarias, 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 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 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.

Administración de Justicia

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 núm. 89/96, 76/90 y SSTS de 28 de abril de 1995 y 27 de abril de 1998, entre otras).

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional – STC 66/2007, de 27 de marzo, y STC 40/2008, de 10 de marzo- y el Tribunal Supremo (STS de 29 de Abril de 2013), y reiterándose esta Juzgadora *"(...) el 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".*

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 del juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos, de manera que el art. 24.2 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).

SEXTO.- Además, debe tenerse en cuenta los posibles efectos de pérdida sobrevenida para este tipo de sanciones (Madrid ZBE), que parecen extraerse de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 405/2024, de 17 de septiembre de 2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, con relación a la anulación de la ZBEDEP Plaza Elíptica, de la ZBEDEP Madrid Centro, sobre la que el Tribunal Supremo ha dictado un Auto el día 15 de abril de 2026, inadmitiendo el recurso de casación promovido por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida resolución judicial de la Sala, pues ha anulado diversos artículos de la Ordenanza de Movilidad Sostenible (OMS) del Ayuntamiento de Madrid sobre la definición del ámbito de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) que afecta a todo el municipio y la regulación de las dos Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDPE) indicadas (Plaza Elíptica y Distrito Centro), por no haber motivado debidamente en su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) la proporcionalidad de dicha delimitación, en relación con el impacto económico que suponía.

Así, la Sentencia 405/2024, de 17 de septiembre de 2024, en su Fundamento Jurídico Decimosegundo, razona:

"DECIMOSEGUNDO: Sin embargo, ese efecto anulatorio ha de limitarse, en el presente caso, siguiendo el criterio que establecen sentencias como la STS, Sala Tercera, sección 3ª, nº 1262/2023, de 16 de octubre de 2023, recurso nº 848/2022, cuando declara: "... lejos de alcanzar a todo él debe quedar limitada a los concretos preceptos que la demanda logra vincular al vicio apreciado...". Así procedimos también en la sentencia de esta Sala y sección nº 446/2020, de 27 de julio de 2020, recurso nº 902/2018, cuando razonábamos:

La misma jurisprudencia ofrece múltiples supuestos en que, instándose por las partes recurrentes la nulidad de todo un reglamento, las sentencias terminan por declarar la nulidad solo de algunos de sus preceptos, la de aquellos que incurran en los vicios de

Madrid

anulación que para la nulidad de pleno derecho se establecen en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . Con toda lógica dispone el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional que la declaración de no ser conforme a derecho de una disposición general --también de los actos-- puede ser total o parcial. Y se une a esa exigencia la evidente utilidad, fuente de todos los problemas que genera la declaración de nulidad, de que no afecta a los actos de aplicación amparados en preceptos no afectados por ella (...)". Si el Alto Tribunal ha sentado el criterio expresado en relación con unas disposiciones generales que, como es el caso de los instrumentos de planeamiento general, ofrecen un altísimo grado de interconexión entre las previsiones o determinaciones que en aquellos se contienen con mayor razón resulta admisible que el efecto de nulidad dimanante de un vicio o defecto procedimental como el aquí apreciado tenga un alcance meramente parcial en disposiciones generales de distinta naturaleza, provocando la nulidad de los preceptos afectados y no de la Ordenanza en su integridad, ...". Por tanto, como quiera que en el caso litigioso el defecto procedimental apreciado viene relacionado con la Madrid Central, resulta procedente que apliquemos aquí idéntica doctrina, de modo que limitemos las inevitables consecuencias anulatorias al artículo 23 ("Zona de Bajas Emisiones "Madrid Central"") y a la Disposición Transitoria Tercera (" Requisitos ambientales para el acceso a "Madrid Central""), lo que comporta una estimación parcial del recurso contencioso- administrativo origen de las presentes actuaciones".

Aplicaremos este mismo criterio, pues, al caso de autos, lo que lleva a estimar la pretensión anulatoria de la Ordenanza, pero limitada a aquellos aspectos de la misma afectados por el vicio cuya concurrencia ha sido apreciada en la sentencia. En este caso, la patente deficiencia de la MAIN en cuanto al informe de impacto económico lleva a anular exclusivamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la ZBE y se regulan las dos 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 y que no se vean afectadas por el vicio procedimental apreciado. La declaración de nulidad afectará, pues, a los siguientes preceptos:

Artículo Tres, que modifica el Artículo 16 c).

Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19.

Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6 , 7 y 10.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 23.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 24.

Artículo noventa y seis, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b).

Artículo setenta y seis, el inciso "incluyendo Distrito Centro" y "Distrito Centro" que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199.

Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2.

Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera.

Artículo cien, el inciso "Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata" de la D.T. Sexta.”".

Y en concreto, el Fallo de la Sentencia establece:

“DECLARAMOS LA NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS DEL MISMO:

Artículo Tres, que modifica el Artículo 16. c).

Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19.

Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6 , 7 y 10.

Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 23. Artículo nueve, que se da nueva redacción al artículo 24.

Artículo noventa y seis, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b).

Artículo setenta y seis, el inciso "incluyendo Distrito Centro" y "Distrito Centro" que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199.

Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 2.

Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera.

Artículo cien, el inciso "Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata" de la D.T. Sexta.

Artículo ciento cuatro, que contiene la redacción del Anexo II, en sus apartados "SEGUNDO.- DELIMITACIÓN DE LOS ANILLOS DE APLICACIÓN TRANSITORIA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES"; y "TERCERO.- SEÑALIZACIÓN INFORMATIVA DE MADRID ZONA DE BAJAS EMISIONES".

Artículo ciento cinco, que contiene el Anexo III "RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN DISTRITO CENTRO".

Artículo ciento seis, que contiene el Anexo IV "RÉGIMEN DE GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ZONA DE BAJAS EMISIONES DE ESPECIAL PROTECCIÓN PLAZA ELÍPTICA".

SEPTIMO.- En tal orden de cosas, y por lo que se refiere a la **zona denominada ‘Madrid zona de bajas emisiones’-MADRID ZBE**, que es la sanción que aquí nos trae vamos a

razonar el porqué de los posibles efectos de pérdida sobrevenida para este tipo de sanciones a causa de la ya Sentencia firme del TSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024.

-Partimos de que la infracción objeto de denuncia es la contemplada en el art. 76.Z.3 de la LSV, que califica como infracción grave *"No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones".*

-Esta norma se ha de conectar con el art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Ayuntamiento de Madrid el 5 de octubre de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) que regula la ordenación del tráfico denominada 'Madrid zona de bajas emisiones' en el sentido siguiente:

"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 los 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".

-En relación con dicha Ordenanza 10/2021, ha sido declarada por la referida Sentencia del TSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024, nula en sus artículos, 3, 5, 8, 9, 96, 76, 96, 97, 100,104,105 y 106.

-El art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) que regula la zona denominada "Madrid zona de bajas emisiones", está claro que no está expresamente anulado por la Sentencia del TSJ y tampoco es uno de los artículos modificados cuya nueva redacción haya sido anulada. Por tanto, formalmente sigue vigente.

-Ahora bien, el art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) que regula la zona denominada "Madrid zona de bajas emisiones**" es una norma de ejecución o aplicación del régimen de acceso y circulación en la ZBE y, por ende, no puede funcionar de forma autónoma o independiente, necesitando para su aplicación otros artículos y anexos de la citada Ordenanza.** Y teniendo en cuenta la declaración de nulidad de los artículos 3, 5, 8, 9, 96, 76, 96, 97, 100,104,105 y 106 por Sentencia del TSJ de Madrid de 17 de septiembre de 2024, si bien tal artículo 21 continua vigente formalmente (ninguna nulidad ha sido declarada), materialmente sin embargo se ha quedado vacío de contenido, o lo que es lo mismo, materialmente inaplicable dentro de la Ordenanza 2021 por lo que se dirá a continuación.

OCTAVO.- El art. 3.1 del Código Civil (CC) obliga a interpretar las normas según el sentido propio de sus palabras (criterio literal), el contexto (criterio sistemático), los antecedentes históricos y legislativos (criterio histórico), la realidad social del momento en qué se aplican (criterio sociológico) y el espíritu y finalidad (criterio teleológico).

El art.19 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) define, crea y configura la ZBE Madrid, es decir, su existencia

y régimen general. La Sentencia del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024, declara la nulidad del art. 5 de la Ordenanza 10/2021 que daba nueva redacción al citado art. 19. Es pues que, la anulación del art.19 (por el art. 5 de la Ordenanza 10/2021) priva al artículo 21 de su presupuesto jurídico esencial -la existencia propia de la ZBE-.

-Los arts. 22, 23 y 24, regulan las reglas de funcionamiento de la ZBE Madrid (quién puede entrar, quién no y en qué condiciones), esto es, y respectivamente, clasificación de vehículos (etiquetas ambientales) y criterios generales de acceso; las prohibiciones concretas de acceso/circulación; y las excepciones, autorizaciones y regímenes especiales. La Sentencia del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024, declara la nulidad de los arts. 8 y 9 de la Ordenanza 10/2021 que daban nueva redacción a los citados arts. 22, 23 y 24. Es pues, que al anularse los art. 22, 23 y 24 (por los arts. 8 y 9) desaparecen la tipología de vehículos restringidos, las prohibiciones concretas y las excepciones, el art. 21 se queda sin contenido o conductas a las que aplicar.

-El Anexo II (introducido por el art. 104 de la Ordenanza 10/2021) contiene dos bloques fundamentales (respectivamente, sus apartados segundo y tercero):

1) Delimitación de los "anillos" de la ZBE Madrid. Establece la configuración territorial de la ZBE con su división en distintos anillos o zonas de aplicación progresiva, señalando qué partes de la ciudad de Madrid quedaban incluidas en cada fase, esto es, en qué lugares concretos se aplicaban las restricciones.

2) Señalización informativa de la ZBE. Regula el tipo de señales verticales, su ubicación y la forma de identificar la entrada/salida de la ZBE a fin de hacer visible y exigible las restricciones a la ciudadanía.

La Sentencia del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024, declara la nulidad del art. 104 que contiene la redacción del Anexo II, en sus apartados segundo y tercero. Es pues, que la anularse el art. 104 desaparece, la delimitación territorial válida de la ZBE**,** los anillos de aplicación y la señalización normativa, por tanto, ya no se sabe a qué espacio o ámbito territorial se aplica el art. 21.

De conformidad con el citado art. 3.1 CC, la interpretación literal, sistemática, histórica y finalista del art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Ayuntamiento de Madrid el 5 de octubre de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) que regula la ordenación del tráfico denominada 'Madrid zona de bajas emisiones" (ZBE) en relación a los arts. 19, 22, 23 y 24 de la Ordenanza, así como por el Anexo II, firme ya la Sentencia del TSJ de Madrid, de 17 de septiembre de 2024, nos permite afirmar que tal art. 21 se ha convertido en un precepto o disposición sin ninguna operatividad o contenido práctico y pese a su vigencia formal, por cuanto han sido anuladas las normas que le dan soporte jurídico.

Esta conclusión resulta plenamente coherente con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (Sala Tercera) -entre otras, STS 27 de mayo de 1999, STS 10 de octubre de 2000, STS 21 de noviembre de 2000, STS 25 de enero de 2006 y STS 14 de febrero de 2006-; (Sala Primera) –STS 18 de julio de 2007 y STS de 3 de diciembre de 2012- y que establece que la anulación de una disposición arrastra a aquellas que dependen de ella cuando carecen de autonomía propia, no pudiendo subsistir si desaparece la norma de cobertura ya que las

Administración de Justicia

normas deben interpretarse en relación con el conjunto del ordenamiento al que pertenecen, al no ser procedente una interpretación fragmentada cuando la norma forma parte de un sistema unitario.

Asimismo, conforme a la doctrina constitucional (STC 150/1990 y 42/1987), la aplicación aislada de un precepto carente de soporte normativo vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad sancionadora, al no existir una tipificación completa, clara y vigente de la conducta infractora.

En consecuencia, la aplicación aislada del art. 21 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible aprobada por el Ayuntamiento de Madrid el 5 de octubre de 2018 (modificada por Ordenanza 10/2021 de 13 de septiembre) que regula la ordenación del tráfico denominada "Madrid zona de bajas emisiones" ZBE, desprovisto del sistema normativo que lo sustentaba, vulneraría los principios de seguridad jurídica y legalidad sancionadora, al impedir la identificación precisa del supuesto de hecho y de la conducta prohibida, lo que determina un pronunciamiento absolutorio y que el presente recurso contencioso-administrativo cumpla con su estimación, y sin que deba en la presente resolución entrarse a analizar los restantes motivos de impugnación, declarando la nulidad de la resolución recurrida y sanción de la que trae causa, con todas las consecuencias inherentes a dicho pronunciamiento, esto es, con la devolución del pago de la misma realizado por la parte recurrente, si se hubiera procedido a su abono, en su caso.

NOVENO.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, no procede hacer expresa condena en costas, atendiendo a las serias dudas de hecho y de derecho de la cuestión enjuiciada, máxime cuando el pronunciamiento declarativo de la firmeza de la referida Sentencia del TSJ de Madrid de 17/09/2024 ha devenido por un hecho nuevo cual es el reciente Auto del pasado día 15 de abril de 2026, Sección 1 del TS, inadmitiendo el recurso de casación promovido por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida resolución judicial de 17 de septiembre de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid.

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

FALLO

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Dña. [redacted] frente al AYUNTAMIENTO DE MADRID, contra la resolución recurrida, Resolución de 04 de julio de 2025 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid (Expediente núm. [redacted] por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 07 de abril de 2025 que sanciona con una multa de 200,00 euros, por "No respetar las restricciones de circulación derivadas de Madrid ZBE", con el vehículo marca FORD, matrícula [redacted], el día 01 de octubre de 2024, a las 7:37 horas, en C. FUENTE CARRANTONA, 2, que constituye una infracción grave prevista en el Artículo 76.Z3 LSV, **anulándolas** por no ser ajustadas a Derecho y la sanción que de ellas trae causa, con todas las consecuencias legales inherentes a esta declaración. **Sin** costas.

Madrid

Administración de Justicia

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas haciéndoles saber que es **FIRME** y **NO** cabe contra ella recurso ordinario de apelación de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la LJCA.

Conforme dispone el artículo 104 de la LJCA, en el plazo de **DIEZ DÍAS**, remítase Oficio a la Administración demandada, al que se acompañará el expediente administrativo y testimonio de esta Sentencia, a fin de que la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el Fallo. Hágase saber a la Administración que en el plazo de **DIEZ DÍAS** deberá acusar recibo de dicha documentación e indicar el órgano responsable del cumplimiento del Fallo.

Testimonio de la presente resolución se unirá a los autos principales y se llevará su original al libro de Sentencias de este Juzgado.

Así por esta mi Sentencia, la pronuncio, mando y firmo

La MAGISTRADA-JUEZ

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.

Madrid