

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 07 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 1 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2023/0035074

### Procedimiento Abreviado 342/2023

**Demandante/s:** [REDACTED]

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE MADRID  
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

### SENTENCIA Nº 480/2023

En Madrid, a 28 de noviembre de 2023.

El Ilmo. Sr. D. Carlos Sánchez Sanz, Magistrado Juez titular del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Madrid ha visto los presentes autos de procedimiento abreviado seguidos en este Juzgado con el número arriba referenciado entre las siguientes partes:

**DEMANDANTE:** [REDACTED] Esta parte ha actuado en este procedimiento representada y defendida por el Letrado Sr. Gaspar Puig según se ha acreditado en el momento procesal oportuno.

**ADMINISTRACIÓN DEMANDADA: EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MADRID**, que no compareció a acto del juicio.

**ACTUACIÓN RECURRIDA:** Resolución de desestimación de recurso de reposición por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente sancionador 5563417819.

Y dicta, en nombre de S.M. El Rey, la presente sentencia con base en los siguientes



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Turnado a este Juzgado el escrito de demanda interponiendo el recurso contencioso-administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, fue admitida a trámite, solicitando el expediente administrativo, mandando emplazar a las partes y señalando el día y la hora para la celebración de la vista oral prevista en el artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En síntesis, se expone en la demanda que el actor fue denunciado por acceder a la ZBEDEP Plaza elíptica sin autorización. Se indica que por el Ayuntamiento se iba a remitir cartas informativas conforme al art. 242.3 de la Ordenanza de Movilidad, no recibiendo ninguna el demandante.

Se solicitaron durante el procedimiento administrativo una serie de pruebas encaminadas a la destrucción de la Presunción de Inocencia tales como la ratificación del Agente denunciante, informe sobre la señalización existente en el lugar (y si la misma cumple con lo establecido en la Instrucción MOV 21/ 3 de la Dirección General de Tráfico sobre la señalización de las zonas de bajas emisiones en ciudades), así como su estado de conservación, fotografía que pudiera acreditar la supuesta infracción, el certificado de la cámara fotográfica, y cualquier otra prueba que el órgano instructor tuviera a bien practicar. Ninguna de las pruebas solicitadas fueron remitidas ni se motivó su denegación.

En los FFDD se invoca 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; falta de notificación de carta informativa sin sanción.

Se alega a continuación que el documento fotográfico 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).

Se alega también infracción continuada. Se incoaron procedimientos sin que hubiera recaído firmeza del primero incumpliendo lo dispuesto en el art. 63.3 de la ley 39/2015.

A continuación, vulneración del artículo 83.2 del RDLvo 6/2015, de 30 de octubre, falta de motivación y vulneración del trámite de audiencia.



**SEGUNDO.-** Convocadas las partes a la celebración del juicio, compareció tan solo la parte actora, que se ratificó en la demanda y solicitó el recibimiento a prueba del pleito. Por el Ayuntamiento se había enviado un escrito al Juzgado indicando que no acudiría al juicio y aportando alegaciones en contra de la demanda, habiéndose dictado providencia indicando “no tener por hechas las alegaciones, debiendo la Administración comparecer al acto del juicio al no haberse tramitado este procedimiento en forma escrita (art. 78.3.3 LJCA)”.

**TERCERO.-** Durante la celebración de la vista oral se ha practicado prueba documental con el resultado que consta en el acta correspondiente. La cuantía fue fijada en 200 €.

**CUARTO.-** Terminada la práctica de las pruebas admitidas, se formularon por la actora conclusiones orales valorando el resultado de las pruebas practicadas en relación con el asunto que se enjuicia y las pretensiones que sobre el mismo ejercen.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El asunto que se enjuicia corresponde al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 de la LJCA siendo competente para su conocimiento este Juzgado conforme se dispone en el artículo 8 en relación con el artículo 14 de la misma.

**SEGUNDO.-** Sin perjuicio de haber ya resuelto la cuestión por providencia, debo ratificar lo dicho en ésta sobre la no presencia de la defensa del Ayuntamiento. En efecto, una vez acordada la celebración del juicio, no cabe que una de las partes modifique unilateralmente las normas del procedimiento, pretendiendo en este caso sustituir la presencia en juicio por unas alegaciones por escrito. La ley ya prevé un trámite escrito en el art. 78.3 LJCA, trámite sometido a unas normas y condiciones, que no se han cumplido en el presente caso, por lo que no cabe aceptar las alegaciones efectuadas por el Ayuntamiento, debiendo resolverse este pleito con arreglo al expediente administrativo y a las alegaciones de la parte actora.



**TERCERO.-** Es objeto de este proceso una sanción por acceder a la zona de plaza elíptica. Este Juzgado ya ha resuelto diversos procedimientos similares por lo que no habiendo, a la vista del expediente, circunstancias diversas que aconsejen cambiar de criterio, ha de estimarse la demanda con base en las siguientes consideraciones.

Se invoca en la demanda el art. 63.3 L 39/2015 al considerar que estamos ante una infracción continuada. Dicho artículo establece que “3. *No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”.* La definición de lo que debe considerarse infracción continuada está en el art. 29.6 L 40/2015: “6. *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*”.

La STSJM de 30 de septiembre de 2015, re. 1081/2012, declara lo siguiente sobre la infracción continuada:

**CUARTO.-** Sin embargo, la Sala aprecia vulneración del principio de proporcionalidad al haberse calificado y sancionado los hechos como tres infracciones por separado, cuando se está en el caso de que existir una sola infracción continuada, puesto que las ventas ocurrieron de forma consecutiva y en un corto período de tiempo.

Es sabido que el Tribunal Constitucional, desde la STC 18/81 , ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal, tanto los principios sustantivos derivados del artículo 25 C.E . como las garantías procedimentales ínsitas en el artículo 24 C.E en sus dos apartados, son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, propugnando una aplicación no literal, sino matizada, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base de tales preceptos ( sentencias 18/87 y 7/98 ).

Pues bien, aun cuando, de un lado, existe una doctrina jurisprudencial penal que considera que no concurren pluralidad de acciones delictivas ni delito continuado, sino una sola acción, en determinados casos de multiplicidad de hechos similares y ejecutados con idéntico propósito doloso y en el mismo ámbito de situación, espacio y tiempo, y pese a lo declarado en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1996 , invocada por la Comunidad de Madrid, de otro, se está en el caso de que en la jurisprudencia contencioso administrativa posterior ha obtenido mayor fortuna la tesis de la infracción continuada, entre otras razones, porque esta figura, también procedente del ámbito punitivo penal, está



contemplada en el apartado 6 del artículo 4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, y en el que se dispone que: *"6. No se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo.*

*Asimismo, 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".*

Entre las más recientes, la sentencia de Tribunal Supremo de 28 de junio de 2013 -relativa a sanciones por acuerdo anticompetitivo consistente en el reparto de mercado entre varias Cajas de Ahorros-, con cita de las de 15 de abril de 2013 y 30 de noviembre de 2004, al interpretar y aplicar el precitado artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993, declaraba que, en la doctrina científica y jurisprudencial, se admite la aplicación de la figura del delito continuado en el ámbito propio de la infracción administrativa, lo que ha sido igualmente admitido en el Derecho Comunitario y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (a título de ejemplo, sentencia de 21 de septiembre de 2006); se añade que tanto el delito como la infracción administrativa continuada se integran por los siguientes elementos: 1) Pluralidad de hechos diferenciales; 2) Concurrencia de un dolo unitario que transparenta una unidad de resolución y propósito, que vertebra y da unión a la pluralidad de acciones de suerte que estas pierden su sustancialidad para aparecer como ejecución parcial y fragmentada de una sola y única programación de los mismos; 3) Realización de las diversas acciones en unas coordinadas espacio-temporales próximas, indicador de su falta de autonomía; 4) Unidad del precepto penal o administrativo sancionador violado, de suerte que el bien jurídico atacado es el mismo en todas; 5) Unidad de sujeto activo; y 6) Homogeneidad en el modus operandi por la idéntica o parecida utilización de métodos, instrumentos o técnicas de actuación afines.

En similares términos se había expresado la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2006 -sobre infracciones y sanciones administrativas relativas al tratamiento y utilización de datos en distintas campañas publicitarias-, al declarar que para apreciar la existencia de infracción continuada no basta con la simple reiteración de conductas semejantes, como era el caso, sino que resulta preciso que esa reiteración de conductas, además de infringir el mismo precepto u otro semejante, responda a un mismo proceso psicológico y material. Y otro tanto cabe decir de la doctrina declarada en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007 -sobre tratamiento y cesión de datos de carácter personal-, a lo que hemos de añadir que en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1998 ya se había precisado que para la apreciación de la infracción administrativa continuada no se precisa la unidad de acción, " porque su genuina naturaleza se halla en su pluralidad, mientras que el sujeto activo o el pasivo puede ser singular o plural, de manera que cabe el delito continuado con diferentes autores y con diversos perjudicados (...) Son, pues, requisitos o condiciones de la infracción, para que pueda calificarse de continuada



(...) : la pluralidad de acciones, que obedecen a un mismo propósito, y su tipificación en idéntico precepto, que tampoco cabe confundir con la infracción continua o permanente, la cual consiste en una conducta reiterada por una voluntad duradera, en la que no se da situación concursal alguna sino una progresión unitaria con repetición de actos ".

Pues bien, entiendo que dado que estamos ante infracciones idénticas derivadas de la misma causa y en un lapso de tiempo continuado, sí es de aplicación lo dispuesto en el art. 63.3 L 39/2015, lo que debe conllevar la estimación de la demanda. Está claro a mi entender que si se han cometido tantas infracciones es por la creencia de la actora de estar actuando correctamente, por lo que debió darse cumplimiento a lo ordenado por el citado precepto. Todo ello conlleva la estimación de la demanda.

**CUARTO.-** No se ha acreditado que se haya cumplido con las notificaciones a las que se refiere el art. 242.3 de la Ordenanza. Tampoco se ha dado respuesta a las solicitudes de prueba efectuadas por la actora. Este Juzgado ya ha tenido ocasión de indicar que el procedimiento administrativo no puede consistir en un “diálogo de sordos”, en el que el ciudadano hace alegaciones y propone pruebas y la Administración se limita a dictar resoluciones estereotipadas que pueden servir para cualquier procedimiento de la misma clase, pues con ello se crea indefensión material al ciudadano, que ve cómo cualquier intento de combatir la resolución administrativa está condenada al fracaso, y además convierte al procedimiento administrativo en un trámite inútil, del que podría prescindirse y limitarse al contenido de la denuncia, a la que se da por la Administración valor absoluto. Esto último resulta inaceptable, por cuanto supone desconocer la normativa del procedimiento administrativo sancionador y de las garantías y derechos que deben ser respetados.

Sobre esta cuestión tiene declarado el TS que “el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos. Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca «diálogo», «participación» y «respeto». Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final” (STS de 15 de marzo de 2012, re. 6335/2008, reiterado en STS de 12 de septiembre de 2023 (rec. 3720/20189)).



En esta segunda sentencia el TS declara que el pleno respeto al trámite de audiencia reclama la valoración oportuna de lo aducido por el interesado, a efectos de aceptarlo o rechazarlo. Y añade una importante consecuencia: “además de no ser posible excluir la posibilidad de la indefensión, ciertamente, por las razones concurrentes cabe presumir que se ha producido la misma ante la ya constatada invalidez funcional de los trámites de alegaciones y audiencia, provocada por la propia Administración. De esta manera, la Administración Tributaria no puede invocar su propia torpeza, premisa positivada en el artículo 115.3 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo (...) para, a continuación, exigir del contribuyente que demuestre la indefensión”.

Esta falta de cumplimiento de la normativa sobre motivación y sobre admisión y denegación de pruebas sí conlleva indefensión a la parte, y por ende ha de suponer la nulidad del acto administrativo impugnado.

**QUINTO.-** El art. 139 LJCA establece que “*1 En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.*

*En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad*”. Añade el párrafo cuarto que “*La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”.

Señala el TS que en la jurisdicción contencioso administrativa no es de aplicación el límite del tercio del art 394.3 LEC toda vez que la Ley Jurisdiccional tiene su propia regulación específica en materia de costas procesales (STS 16 de junio de 2022, re. 3979/2021, que cita Autos del TS que contienen la misma doctrina). La misma sentencia, mencionando precedentes, señala que “salvo circunstancias excepcionales, cuando se fija una cuantía como máxima a favor del Letrado favorecido por una condena en costas, la misma no puede ser discutida en incidente de tasación de costas, en razón de que el Tribunal ya prefijó su importe”.



En el presente caso, dada la estimación de la pretensión han de imponerse las costas a la parte demandada con el límite de 200 euros IVA incluido.

En atención a lo expuesto, vistos los artículos citados y demás de general aplicación

### FALLO

Que estimando la demanda interpuesta por el Letrado [REDACTED], he de anular y anulo la Resolución de desestimación de recurso de reposición por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente sancionador 5563417819, dejando sin efecto la sanción impuesta.

Se condena en costas a la parte demandada con el límite de 200 euros IVA incluido.

Contra esta sentencia no cabe interponer recurso.

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

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 [REDACTED] 704N3