

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 3 - 28013

45029730

NIG:

Procedimiento A

Demandante/s: D./Dña.

LETRADO D./Dña. IVAN ORTEGA RUIZ

Demandado/s: DELEGACION DEL GOBIERNO EN MADRID

Sr. ABOGADO DEL ESTADO



SENTENCIA Nº /2025

En Madrid, a 24 de septiembre de 2025.

Vistos por mí, doña Leticia Francisco Blanco, Magistrada del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 14 de Madrid, los presentes autos de Procedimiento Abreviado núm. _____ en virtud de recurso contencioso- administrativo interpuesto por _____, representado y asistido por el Letrado don Iván Ortega Ruíz, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 4 de julio de 2024, expediente administrativo nº _____, en materia de EXPULSIÓN-EXTRANJERÍA.

Ha intervenido como parte demandada la Delegación del Gobierno en 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 en su día Sentencia que anule y deje sin efecto la Resolución meritada dictada por la administración por no existir infracción alguna, con expresa condena en costas a la administración demandada y todo cuanto además sea procedente”

SEGUNDO. - Admitida a trámite la demanda, se acordó seguir los trámites del procedimiento abreviado, y previa reclamación del expediente, se citó a las partes a una vista que tuvo lugar el día 23 de septiembre de 2025, con el resultado que obra en autos.

TERCERO. - Se fija la cuantía del recurso en indeterminada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 4 de julio de 2024, expediente administrativo nº [REDACTED], que acuerda la expulsión de [REDACTED] del territorio nacional, con la consiguiente prohibición de entrada en España por un periodo de 5 años, por infracción del art. 53.1.a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEX).

La resolución administrativa considera que la recurrente se encontraba en España en situación irregular al no disponer de documento alguno que acredite la situación de estancia o residencia legal en España, constando además otros datos negativos sobre su conducta, al haber sido detenido por delito de falsedad documental, malos tratos, que demuestran un comportamiento antisocial y aconsejan la imposición de la sanción de expulsión. Por todo ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 53.1.a) LOEX, acuerda su expulsión del territorio nacional y la prohibición de entrada.

SEGUNDO. - La parte recurrente alega vulneración del principio de proporcionalidad al haberse impuesto la sanción de expulsión del territorio nacional por su situación de estancia irregular en lugar de la sanción preferente de multa incurriendo por ello en ausencia de motivación.

La Administración demanda se opuso al recurso. Sostiene que la resolución impugnada está suficientemente motivada y es proporcionada al constar en el expediente administrativo hechos negativos al haber sido detenido por delito de malos tratos y falsedad documental.

TERCERO. - El art. 53.1.a) LOEX considera como infracción "*Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en el plazo previsto reglamentario*". Y, según el artículo 57.1 LOEX: "*Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.*"

Por su parte, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, expresamente habla de la elección entre multa o expulsión, pues prescribe en su artículo 242 que *"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57.5 y 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, cuando el infractor sea extranjero y realice alguna o algunas de las conductas tipificadas como muy graves o conductas graves de las previstas en las letras a), b), c), d) y f) del apartado 1 del artículo 53 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio español."*

La STS 1140/2023 de 18 de septiembre (ECLI:ES:TS:2023:3700) y la STS 1141/2023 de 18 de septiembre (ECLI:ES:TS:2023:3701) zanján la problemática suscitada en torno al artículo 57.1 en relación con el artículo 53.1 a) LOEx:

«Llegados a este punto y con arreglo a lo razonado en los anteriores fundamentos, la respuesta a la cuestión casacional en relación con el alcance de la STJUE de 8 de octubre de 2020, C-568/19, teniendo en cuenta también la incidencia en la cuestión de la posterior sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2022 -asunto C-409/20-, es la siguiente:

"Primero, que la situación de estancia irregular determina, en su caso, la imposición de la sanción de multa o la sanción de expulsión, siendo preferente la primera cuando no concurren circunstancias que, con arreglo al principio de proporcionalidad, justifiquen la expulsión.

Segundo, que cuando la decisión consista en la imposición de una multa, la resolución administrativa que la imponga debe contener una orden de salida de cumplimiento voluntario que concrete el mandato contenido en el art. 28.3.c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Tercero, que en ejecución de lo acordado los plazos que se establezcan para la salida efectiva del territorio nacional, sin perjuicio de las excepciones que se establecen en nuestro ordenamiento y en la Directiva, deben ser prudentemente limitados en el tiempo, dentro de los márgenes de los que dispone la Administración, a los efectos de no privar a la Directiva de su efecto útil.

Cuarto, que la expulsión, comprensiva de la decisión de retorno y su ejecución, exige, en cada caso y de manera individualizada, la valoración y apreciación de circunstancias agravantes que pongan de manifiesto y justifiquen la proporcionalidad de la medida



adoptada, tras la tramitación de un procedimiento con plenas garantías de los derechos de los afectados, conforme exige la jurisprudencia comunitaria.

Quinto, que por tales circunstancias de agravación han de considerarse las que se han venido apreciando por la jurisprudencia en relación a la gravedad de la mera estancia irregular, bien sean de carácter subjetivo o de carácter objetivo, y que pueden comprender otras de análoga significación"».

Dichas sentencias también recopilan las circunstancias que pueden considerarse como agravantes y justificativas de la expulsión y las que no lo son:

«Es cierto que es difícil establecer prima facie un catálogo cerrado de esas circunstancias agravantes, por la casuística existente, por lo que hemos señalado que será la motivación y el examen concreto de las circunstancias que concurren en cada caso cuando podrá justificarse, conforme al indicado principio de proporcionalidad, dicha decisión de imponer preferentemente la sanción de expulsión y no la de multa.

Profundizando sobre este último aspecto, la STS nº 732/2023, de 5 de junio, rec 3424/2022, razona que los Tribunales, al revisar la resolución de expulsión, pueden revisar también el juicio de ponderación de las circunstancias que puedan justificar la orden de expulsión, conforme al material probatorio que obre en las actuaciones, tanto en el proceso como en su expediente.

No obstante, en cuanto a las concretas circunstancias que viene apreciando nuestra jurisprudencia y que permiten justificar, en base al principio de proporcionalidad, cuando procede decretar la expulsión, cabe enumerar no solo las expresamente referidas en la STS nº 366/2021, de 17 de marzo, rec. 2870/2020, sino igualmente algunas otras que también han sido apreciadas por la jurisprudencia.

Ha de señalarse en primer lugar la de encontrarse el extranjero en situación irregular sin documentación alguna por la que pudiera ser identificado (sentencia de 27 de mayo de 2008). En relación con este supuesto, la STS nº 1247/2022, de 5 de octubre, rec. 270/2022, ha precisado que: "la falta de documentación como circunstancia agravante ha de ponerse en relación con las dificultades para la correcta identificación del interesado, que impidan conocer su identidad, origen y demás circunstancias personales, comprometiendo la tramitación del procedimiento (...) [C]omo hemos razonado en la sentencia de 27 de abril de 2022 (rec. 2958/21), si bien la falta de una inicial presentación de documentación e identificación del interesado puede justificar la aplicación del procedimiento preferente, si con posterioridad se aporta y acredita la existencia de tal documentación desaparece como tal causa de agravación a efectos de la adopción de la decisión de expulsión".

Se añade a la situación de carecer de documentación, la circunstancia de ignorar por esa ausencia no solo los datos personales, sino la forma de entrada en territorio nacional

(sentencias de 26 de diciembre de 2007; 14 de junio de 2007; y de 5 de junio de 2007). En relación con esta circunstancia, lo cierto es la jurisprudencia también apreció como agravante únicamente la de ignorarse cuándo y por donde se efectuó la entrada en España, STS de 28 de febrero de 2007, recurso 10263/2003, ratificando este criterio la más reciente STS de 12 de enero de 2022, recurso 7746/2020, -FD 3º párrafo penúltimo-

También se ha venido considerando circunstancia de agravación no haber cumplimentado voluntariamente una orden previa de salida obligatoria (sentencia de 22 de febrero de 2007). Esa misma consideración se atribuye a la constatación de que la residencia autorizada fue obtenida de manera fraudulenta, invocando una nacionalidad falsa (STS de 8 de noviembre de 2007, rec. 2448/2004); relacionada con la cual, también se ha apreciado como agravante la de disponer de documentación identificativa falsa (SSTS de 25 de octubre de 2007, rec. 2260/2004, y de 27 de mayo de 2008, recurso 5853/2004).

Nuestra STS de 4 de octubre de 2007, recurso 2244/2004, apreció la agravación al constar una prohibición de entrada.

En otras ocasiones (STS nº 366/2021, de 17 de marzo, rec. 2870/2020) hemos utilizado, como criterio interpretativo, los supuestos a que se hace referencia en el artículo 63.1º, párrafo segundo, de la LOEX al regular el procedimiento preferente: Cuando el extranjero en situación irregular constituya "un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional", cuando es previsible que el extranjero en situación irregular, por las peculiaridades que se acrediten, trate de evitar o dificultar la expulsión, y cuando exista riesgo de incomparecencia. Ahora bien, no cabe concluir sin más que la incoación del procedimiento preferente por alguna de esas circunstancias sea por sí solo justificador de la proporcionalidad de la expulsión; se requiere, por el contrario, y como sucede con las restantes circunstancias o factores de agravación, su valoración individualizada y plenamente contrastada, en un procedimiento con plenas garantías, como tal circunstancia justificadora de la proporcionalidad de la expulsión.

La existencia de antecedentes penales también constituye una circunstancia de agravación que justifica la proporcionalidad de la medida de expulsión, y así se refleja en multitud de sentencias posteriores a la de 17 de marzo de 2021, por ejemplo, en la STS nº 252/2022, de 28 de febrero, rec 7671/2020, - FD 7º-; aunque, como precisa la STS nº 1247/2022, de 5 de octubre, rec 270/2022, no basta una mera referencia genérica a su existencia, como seguidamente detallaremos.

Más específicamente, en relación con la cuestión de los antecedentes policiales, cabe precisar que la jurisprudencia ha experimentado una evolución: ciertamente ha habido sentencias de esta Sala que consideraron suficiente la mera constancia de antecedentes policiales, pero la STS de 29 de septiembre de 2006 (recurso 5450/2003) señaló un cambio de criterio, pues sostuvo el que posteriormente aparece mantenido a lo largo del tiempo - multitud de sentencias de 2007-, al decir: "(...) Si la Administración sancionadora quiere

fundar en esas actuaciones policiales o judiciales la expulsión que decreta (en lugar de la multa) ha de averiguar cuál fue su resultado y dejar constancia de ello en el expediente administrativo, pues en otro caso seguirá siendo inmotivada la elección de la expulsión, que es lo que ocurre en el caso de autos.(...)", criterio que, como hemos visto, es el que actualmente se mantiene.

Respecto de la carencia de domicilio conocido aparece meramente enumerada entre las posibles circunstancias agravatorias o negativas en la STS nº 750/2021, de 27 de mayo, rec. 1739/2020, y otras posteriores que transcriben o recogen su contenido - entre otras, SSTS nº 12/2022, de 12 de enero, rec. 7746/2020, nº 65/2022, de 26 de enero, rec. 5003/2020, nº 161/2022, de 9 de febrero, rec. 5952/2020, ...-, sin que su posible apreciación como única circunstancia agravante justificadora de la expulsión haya sido objeto de un estudio en profundidad. Por contra, la STS nº 252/2022, de 28 de febrero, rec. 7671/2020 -FD 7º- parece rechazar que constituyan circunstancias agravantes que pongan de manifiesto y justifiquen la proporcionalidad de la medida adoptada las de que la recurrente "(...) se encontraba en nuestro país de forma irregular, sin haber regularizado su situación y sin haber obtenido prórroga de estancia o permiso de trabajo o residencia, careciendo de arraigo y de domicilio conocido (...)".

Circunstancias que no son de agravación.

Resulta relevante también reseñar distintos pronunciamientos jurisprudenciales que, de forma reciente, han precisado que algunas circunstancias aducidas por la Administración no pueden ser consideradas agravantes a efectos de justificar la proporcionalidad de la expulsión (especialmente, SSTS nº 208/2022, de 18 de febrero, 5883/2020, y nº 528/2022, de 4 de mayo, rec. 3881/2021, que se remite a la anterior).

En este sentido, el hecho de no haber constancia de haberse solicitado una prórroga de estancia o un permiso de residencia una vez transcurridos 90 días de permanencia en territorio español, no es circunstancia agravante. Tampoco es circunstancia de agravación la falta de constancia de tener arraigo familiar en España, pues de existir constituiría, más bien, un dato a valorar positivamente. La misma consideración tiene la no constancia de arraigo social aisladamente considerado o la falta de cobertura de la asistencia sanitaria.

Finalmente, nuestra jurisprudencia ha señalado que las circunstancias previstas en los artículos 5 y 6.2 a 5 de la Directiva 2008/115/CE no operan como criterios de ponderación o proporcionalidad (STS nº 1363/2019, de 15 de octubre, rec. 1629/2018), ni puede confundirse su falta de concurrencia con la apreciación de circunstancias de agravación de la estancia irregular que justifiquen la sanción de expulsión (STS nº 1247/2022, de 5 de octubre, recurso 270/2022), pues operan como excepciones a la ejecutividad de la medida de expulsión del extranjero en situación irregular, excepciones que han de apreciarse a través del procedimiento correspondiente (SSTS nº 492/2022, de 27 de abril, recurso 2958/2021),

nº 1125/2022, de 14 de septiembre, recurso 7218/2021, y nº 1247/2022, de 5 de octubre, recurso 270/2022).» (énfasis añadido)

CUARTO. -Aplicando la doctrina jurisprudencial expuesta al caso de autos, el recurso debe ser estimado. La resolución recurrida justifica la sanción de expulsión en la situación de irregularidad, unida a la existencia de antecedentes policiales. En concreto, se menciona que el recurrente ha sido detenido por los delitos de falsedad documental y malos tratos. Sin embargo, la Administración únicamente valora la existencia de antecedentes policiales sin haber averiguado cuál ha sido el resultado de esas diligencias policiales, pues nada consta en la resolución impugnada ni en el expediente administrativo. En este sentido conviene traer a colación la Sentencia nº 889/2023 del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso. Administrativo, sección 10ª, de 30 de octubre de 2023 (rec. 679/2023) que, en un supuesto similar, dice: “(...) *de conformidad con las sentencias del Tribunal Supremo a las que nos hemos referido, de 18 de septiembre de 2023, no consta que con posterioridad a la detención sufrida por el recurrente por la presunta comisión del hecho delictivo referido, malos tratos en el ámbito familiar, única circunstancia de agravación expresamente considerada en la resolución sancionadora, se hubieran seguido diligencias penales y que, en su caso, dichas diligencias penales hubieran concluido con un pronunciamiento condenatorio. La carga de la prueba de acreditar que concurren datos o circunstancias negativos, corresponde a la administración, no al interesado.*

Por otra parte, porque del hecho delictivo citado en el acuerdo de inicio del expediente de expulsión así como en la resolución sancionadora, se refiere a un hecho del cual no tenemos más conocimiento que la mera concreción de que se trató de una detención por la presunta comisión del delito.

La aplicación al caso de los criterios interpretativos expresados por el Tribunal Supremo en dichas sentencias de 18 de septiembre de 2023, nos lleva a concluir necesariamente la procedencia de estimar el recurso de apelación al no disponer de una efectiva constatación de que el hecho de la detención por un delito de malos tratos en el ámbito familiar de la que fue objeto el aquí apelante en la misma fecha en la que se dictó el acuerdo de inicio del expediente de expulsión, hubiera dado lugar a la apertura de diligencias penales y, eventualmente, a la formulación de escrito de acusación o, en su caso, al dictado de sentencia condenatoria.”

El Abogado del Estado invocó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, de 19 de junio de 2025 (recurso de apelación nº 1130/2024). Sin embargo, dicha resolución no resulta aplicable al presente caso, ya que se refiere a un supuesto de hecho distinto. A diferencia del procedimiento al que alude la Administración demandada, en el caso que nos ocupa no constan siquiera los atestados policiales relativos a las detenciones. Únicamente se recogen las fechas de las detenciones y los motivos de las mismas, sin que exista ningún otro

elemento que permita valorar adecuadamente la conducta del ciudadano extranjero implicado en el expediente de expulsión.

No existe constancia del resultado de las diligencias policiales practicadas, y esos antecedentes, por sí solos, no pueden justificar una medida de expulsión, ya que ello sería contrario a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2016/343, relativa al fortalecimiento de determinados aspectos de la presunción de inocencia en los procedimientos penales.

Por tanto, la mera irregularidad sin circunstancias agravantes no justifica la imposición de la sanción de expulsión, y en el presente supuesto ningún otro dato negativo consta en el expediente administrativo. En consecuencia, no concurriendo ninguna circunstancia agravante, cabe concluir que la expulsión acordada del todo desproporcionada, debiendo anularse el acto administrativo impugnado.

El Abogado del Estado interesó, con carácter subsidiario, la sustitución de la sanción de expulsión por la de multa, invocando en respaldo de dicha pretensión la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 710/2025, de 5 de junio de 2025 (recurso n.º 2014/2023).

No procede acceder a tal solicitud. En primer lugar, porque el supuesto enjuiciado en la referida sentencia no es enteramente equiparable al que aquí se examina. La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no establece un sistema de graduación entre las sanciones de expulsión y multa basado en su gravedad (muy grave, grave o leve), sino que prevé la posibilidad de aplicar una u otra sanción en determinados supuestos como alternativas, no como sanciones de distinta entidad dentro de una misma escala.

En segundo lugar, la pretensión de sustitución no implica una mera atenuación o modulación de la sanción impuesta, sino una alteración de su propia naturaleza jurídica. La sustitución de una expulsión por multa no constituye una reducción de la cuantía, sino la imposición de una sanción de distinta naturaleza, que la normativa prevé como alternativa a la expulsión, no como una sanción de grado inferior. Además, tal proceder supondría la sustitución de la potestad sancionadora de la Administración por un nuevo ejercicio de potestad sancionadora por parte del Juzgado. No debe olvidarse que quien sanciona es la Administración, no el Juzgado, por lo que ante un supuesto de nulidad de pleno derecho de la sanción (artículo 47.1 a) LPAC) lo procedente es la anulación del acto, sin perjuicio de que la Administración pueda iniciar un nuevo procedimiento sancionador.

QUINTO. - De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, dada la estimación de la demanda, procede imponer las costas causadas a la Administración demandada. No obstante, se está en el caso de imponer en concepto de costas la cantidad máxima que se señala en euros por todos los conceptos.

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

FALLO

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de _____, contra el acto administrativo identificado en el Fundamento de Derecho Primero de esta resolución, que se **ANULA** por no ser ajustado a Derecho, dejándolo sin efecto.

Con expresa imposición de las costas procesales causadas en esta instancia a la Administración demandada en los términos expuestos en el correspondiente fundamento jurídico.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de **APELACIÓN** en el plazo de **QUINCE DIAS** a contar desde el siguiente a su notificación, advirtiéndole que deberá constituir depósito de 50 euros. Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado.

Expídanse por la Letrada de la Admón. de Justicia las copias y testimonios precisos de esta resolución, y llévase el original de la misma al legajo especial de Sentencias que, de conformidad con el artículo 265 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en este Juzgado se custodia, dejando testimonio fiel de esta en los autos originales.

Así por esta mi sentencia lo 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.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por LETICIA FRANCISCO BLANCO