

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**21152** *Sala Primera. Sentencia 90/2023, de 11 de septiembre de 2023. Recurso de amparo 3212-2020. Promovido por la asociación Automovilistas Europeos Asociados en relación con las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimaron su impugnación de la ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva; alegada vulneración del derecho a la libre circulación: resoluciones judiciales que dan respuesta motivada y fundada en Derecho a las pretensiones oportunamente deducidas por la actora; falta de agotamiento de la vía judicial previa.*

ECLI:ES:TC:2023:90

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3212-2020, promovido por la asociación Automovilistas Europeos Asociados, procesalmente representada por el procurador de los tribunales don Álvaro Arana Moro, con la asistencia de la letrada doña Olga Fernández del Castillo, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2019, por la que se desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 27 de abril de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y contra el auto de 12 de mayo de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo por el que se desestimó el incidente de nulidad actuaciones interpuesto contra la sentencia recaída en recurso de casación. Han intervenido el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en el Tribunal el 15 de julio de 2020 el procurador de los tribunales, don Álvaro Arana Moro, en nombre y representación de la asociación Automovilistas Europeos Asociados, interpuso recurso de amparo contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2019, por la que se desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 27 de abril de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y contra el auto de 12 de mayo de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo por el que se desestimó el incidente de nulidad actuaciones interpuesto contra la sentencia recaída en recurso de casación.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El 18 de septiembre de 2014 la asociación ahora recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de mayo de 2014, por el que se aprobó una modificación de la ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid. En este recurso se solicitó la nulidad de los arts. 68, 69, 70, 70 *bis* y 70 *ter* de la referida ordenanza al considerar que los preceptos citados delimitaban los distintos tipos de plazas de aparcamiento limitado «en una señalización ilegal, inventada e inexistente», que no se correspondía con la establecida en el art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, ni con el apartado f) del art. 171 del Reglamento general de circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre. Se alegó, además, que las señales y marcas viales se encuentran comprendidas dentro del concepto de tráfico y circulación de vehículos a motor, que es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), por lo que se sostuvo que el ayuntamiento carece de competencias para su regulación.

b) El recurso contencioso-administrativo fue desestimado por la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de abril de 2016. Contra esta sentencia se interpuso recurso de casación. En el recurso se aducen cinco motivos, todos ellos al amparo de lo previsto en el art. 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) en redacción anterior a la actualmente vigente: «Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate».

c) La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación por sentencia de 13 de diciembre de 2019.

d) Con posterioridad a la notificación de la sentencia recaída en el recurso de casación, cuando la asociación demandante estaba preparando el recurso de amparo, tuvo conocimiento de que la sentencia recurrida en casación, esto es, la sentencia de 27 de abril de 2016, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contenía un voto particular discrepante formulado por dos magistrados. Al notificarle la citada sentencia no se incluyó el voto particular ni tuvo conocimiento de su existencia hasta el momento que se acaba de indicar.

e) La asociación recurrente interpuso incidente de nulidad de actuaciones por el que solicitaba al Tribunal Supremo que declarase la nulidad de todas las actuaciones practicadas en el recurso de casación y que retrotrajera las actuaciones al momento de notificar en su integridad la sentencia de 27 de abril de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, incluido su voto particular. En este incidente se adujo que, al no haber notificado el voto particular a la parte actora, se había vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), pues si hubiera conocido el voto particular cuando formuló el recurso de casación hubiera podido cambiar su planteamiento y su defensa, lo que hubiera podido cambiar el fallo de la sentencia de casación, y, en todo caso, hubiera podido evitar la condena en costas dadas las dudas que el asunto planteaba.

f) Por auto de 12 de mayo de 2020 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó desestimar el incidente e imponer las costas al recurrente.

3. En la demanda de amparo se afirma que el presente recurso se interpone contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2019, y el auto de 12 de mayo de 2020, del mismo órgano judicial, por el que se inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la referida sentencia. Se alega que estas resoluciones vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por varios motivos. En primer lugar, se aduce que, al haberle notificado la sentencia de 27 de abril de 2016 del Tribunal Superior

de Justicia de Madrid sin incluir el voto particular que formularon los dos magistrados discrepantes se ha vulnerado su derecho de acceso al proceso y a los recursos legamente establecidos en condiciones de poder ser oído y ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Se alega que este hecho constituye una clara infracción de los requisitos que las leyes procesales imponen imperativamente a los órganos judiciales, en concreto de los arts. 205.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), y del art. 260.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). La asociación demandante de amparo considera, además, que esta grave infracción procesal no solo conlleva la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que también supone la quiebra del principio de confianza legítima en que las oficinas judiciales cumplen debidamente sus obligaciones legales. Por ello, en relación con esta queja, solicita que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas y que se retrotraigan las actuaciones al momento de notificarle en su integridad la sentencia de 27 de abril de 2016 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En segundo lugar, la asociación demandante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Entiende que estos preceptos constitucionales impiden a los jueces y tribunales apartarse de pronunciamientos judiciales previos que tengan como objeto enjuiciar hechos idénticos. Afirma que «unos hechos idénticos no abordados desde perspectivas jurídicas diversas no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado». Invoca la STC 30/1996. Según se sostiene en la demanda de amparo, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019, recaída en el recurso de casación, se aparta de pronunciamientos judiciales previos sobre idéntica materia de tráfico y seguridad vial y, además, es contradictoria con sus propios razonamientos y con la jurisprudencia que cita en relación con la autonomía local, el ámbito de sus competencias y el principio de vinculación negativa. Se invoca la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2014 por la que se resuelve recurso de casación núm. 2500-2012 interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2012 (se adjunta copia de esta sentencia). También se cita la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (núm. de recurso 2433-2013). Se alega, además, que la sentencia del Tribunal Supremo impugnada no razona por qué no resulta de aplicación la STC 132/1998 ni por qué es distinta la situación planteada en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de enero de 2005 (aporta copia de esta resolución). Por todo ello, entiende que el Tribunal Supremo, al apartarse sin motivación de pronunciamientos judiciales previos recaídos en asuntos que inciden sobre la misma materia, ha vulnerado el art. 24.1 CE en relación con el art. 9.3 CE.

En tercer lugar, se aduce la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 CE) en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La asociación demandante de amparo entiende que la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de abril de 2016 ha vulnerado los referidos derechos porque la misma Sala y Sección dictó dos sentencias en sentidos totalmente opuestos (sentencias 21/2005 y 329/2012), sin exponer las razones por las que ha cambiado de criterio. Imputa esta infracción a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación contra aquella sentencia por no haber reparado esta infracción constitucional.

Por último, se alega la vulneración del derecho a la libre circulación por el territorio nacional con la garantía de igualdad (se invoca el art. 19 CE). Según se afirma en la demanda de amparo, la declaración contenida en la sentencia del Tribunal Supremo impugnada convertiría a España, en lo que respecta a la seguridad vial, en un «reino de taifas» y obligaría a millones de conductores, tanto españoles como extranjeros, a

conocer las señales que puedan establecer en sus ordenanzas cada uno de los ocho mil municipios españoles con competencias en materia de tráfico, con el grave riesgo que ello supone para la seguridad vial. También se sostiene que, en contra de la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1.1 CE, que, según se afirma, es la garantía de la igualdad en el derecho a la libre circulación de los españoles (art. 19 CE), la citada sentencia está habilitando a los ayuntamientos para que puedan establecer las señales en materia de tráfico y seguridad vial como consideren oportuno (considera que les habilita para que puedan pintar del color que les plazca los pasos de cebra o sustituir las señales de *stop* por otras, entre otras cosas). La asociación recurrente alega, además, que si bien el Ayuntamiento de Madrid tiene competencia para colocar las señales que estime conveniente en las vías de su titularidad no puede, sin embargo, crear y utilizar señales no contempladas en el catálogo oficial de señales, al ser esta una competencia exclusiva del Estado. La asociación recurrente considera que la materia regulada por los preceptos impugnados concierne a normas técnicas de señalización, balizamiento e identificación de las carreteras que son competencia exclusiva del Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.21 CE (régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos a motor).

La asociación demandante de amparo termina su escrito de demanda solicitando: (i) que se declare que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); su derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 24.1 en relación con el art. 9.3 CE); su derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley (art. 14 en relación con el art. 24.1 CE) y su derecho a la libre circulación por el territorio nacional con la garantía de la igualdad (art. 19 CE); (ii) que se restablezca su derecho y que a tal fin declare la nulidad del auto de 12 de mayo de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo y de la sentencia de 13 de diciembre de 2019, dictada por el mismo órgano judicial, por la que se resuelve el recurso de casación; y (iii) que se retrotraigan las actuaciones al momento de notificar a esta parte en su integridad, incluidos los votos particulares, la sentencia de 27 de abril de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recaída en el recurso núm. 510-2014.

4. La Sección Tercera de este tribunal, por providencia de 19 de abril de 2021, acordó admitir a trámite el recurso al apreciar que tenía especial trascendencia constitucional «porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]». En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) acordó también dirigir atenta comunicación a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que en un plazo que no excediera de diez días remitiera copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 2234-2016. Asimismo, acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que, también en un plazo que no excediera de diez días, remitiera copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 510-2014, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en ese procedimiento, excepto a la recurrente en amparo, para que si lo deseaban pudieran comparecer previamente en este recurso de amparo.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 21 de julio de 2021 la letrada de la administración de justicia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo remitió testimonio del recurso de casación.

6. El 6 de septiembre de 2021, la letrada del Ayuntamiento de Madrid compareció en este procedimiento con el fin de que se la tuviera como personada en nombre del Ayuntamiento de Madrid.

7. Por diligencia de ordenación de 7 de septiembre de 2021, el secretario de justicia de la Sección Tercera del Tribunal acordó tener por personado y parte en el procedimiento a la letrada de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Madrid en nombre y representación de esta administración pública. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que estimaran convenientes.

8. Por escrito registrado en el Tribunal el 14 de octubre de 2021, la letrada del Ayuntamiento de Madrid formuló alegaciones. Esta parte procesal aduce que, aunque el art. 260.2 LOPJ dispone que ha de notificarse el voto particular junto con las sentencias, en el presente caso la notificación de la sentencia sin el voto no ha ocasionado a la asociación recurrente indefensión, pues el voto particular hace alusión a una de las cuestiones a las que la referida asociación se refería tanto en su escrito de demanda en el recurso contencioso-administrativo como en el recurso de casación. Por ello, la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid considera que la notificación de la sentencia de instancia sin el voto particular no ha vulnerado el derecho a la tutela judicial de la asociación recurrente en amparo.

Tampoco aprecia que las resoluciones impugnadas hayan vulnerado el art. 24.1 CE en relación con el art. 9.3 CE por separarse de otras resoluciones sobre hechos idénticos sin motivar el cambio de criterio. La letrada del Ayuntamiento de Madrid entiende que los precedentes que invoca la recurrente no tienen por objeto casos iguales.

De igual modo, esta parte procesal rechaza que se haya producido la vulneración del principio de igualdad en la aplicación del Derecho (art. 14 CE). Considera que el presente caso no es igual al resuelto por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de enero de 2005 y por ello considera que no existe la vulneración del principio de igualdad denunciada.

9. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones por escrito registrado en el Tribunal el 26 de octubre de 2021. Tras exponer los antecedentes de hecho de los que trae causa el presente recurso, su objeto y las alegaciones de la asociación demandante de amparo, aduce, en primer lugar, que la queja por la que se denuncia la vulneración del derecho a la libre circulación de los españoles con la garantía de igualdad (art. 19 CE) no se ha invocado en la vía judicial previa y, por este motivo, no cumplió con la obligación que le impone el art. 44.1 c) LOTC e incurre en la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 a) LOTC.

Respecto del primer motivo del recurso, por el que se aduce que al haber notificado la sentencia de instancia sin el voto particular que formularon dos magistrados se ha vulnerado el derecho que consagra el art. 24.1 CE, el fiscal considera que aunque tal forma de proceder supone una grave infracción de las normas procesales, en concreto, de los arts. 205.2 LEC y 260.2 LOPJ, entiende, sin embargo, que esta infracción procesal no conlleva la lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva dado que la sentencia fue notificada en su integridad. Según sostiene el fiscal, el voto particular carece de eficacia alguna, pues no altera el contenido de la sentencia. Por ello, considera que notificada la sentencia y, por tanto, conocido su contenido nada ha impedido al recurrente adoptar la conducta procesal que ha considerado más correcta para la defensa de sus intereses, que en el presente caso se ha materializado en la interposición del recurso de casación. Junto a ello se alega también que, como sostiene el Tribunal Supremo en el auto por el que se resolvió el incidente de nulidad de actuaciones, el voto particular refleja los argumentos utilizados por el recurrente en su recurso. Por ello, sostiene que este motivo del recurso debe ser rechazado.

Descarta también que puedan prosperar los motivos segundo y tercero del recurso. A través de ellos se aduce, respectivamente, la lesión del art. 24.1 CE por haberse apartado sin motivación de otras resoluciones dictadas por otros órganos judiciales que enjuiciaron hechos idénticos y la vulneración del principio de igualdad en la aplicación del Derecho (art. 14 CE en relación con el art. 24.1 CE), al considerar que el mismo órgano

judicial –la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid– se apartó de uno de sus precedentes sin motivación. En relación con esta última queja, el Ministerio Fiscal sostiene, por una parte, que no reúne el requisito de la alteridad –la sentencia que aporta como término de comparación recayó en un recurso que interpuso la asociación demandante de amparo– y, por otra, que en el precedente invocado no existe la identidad necesaria para que pueda apreciarse la vulneración del principio de igualdad. Rechaza, asimismo, que concurra la vulneración del art. 24 invocada, pues considera que el Tribunal Supremo ha dado una respuesta debidamente motivada a los motivos de casación planteados.

Por último, el fiscal examina si, respecto de estos últimos motivos, se ha producido una pérdida sobrevenida del objeto del recurso de amparo como consecuencia de la derogación de la Ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid de 26 de septiembre de 2005 por la Ordenanza de movilidad sostenible de la ciudad de Madrid de 5 de octubre 2018. Esta última norma ha derogado expresamente aquella. La conclusión a la que llega es que como los preceptos impugnados en el recurso contencioso-administrativo por la asociación recurrente se integraban en la Ordenanza de 2005, en la redacción que les dio el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de mayo de 2014, la derogación de estos preceptos supone la pérdida de objeto del recurso, ya que este recurso, al ser un recurso directo contra reglamentos, no tenía otro objeto que el de expulsar tales preceptos del ordenamiento jurídico y este efecto ya se ha producido con la derogación. Alega también que la norma impugnada no tiene ultraactividad. Por ello, sostiene que los motivos segundo y tercero del recurso de amparo han perdido objeto, pues, según se afirma, carece de sentido un pronunciamiento que en el caso de ser estimatorio obligara al órgano judicial a pronunciarse sobre la conformidad a derecho de una norma que ha sido derogada.

En conclusión, el fiscal solicita la desestimación del primer motivo del recurso, declarar la pérdida sobrevenida de objeto de los motivos segundo y tercero o, subsidiariamente, su desestimación y la inadmisión del cuarto motivo.

10. Por providencia de 7 de septiembre de 2023 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

En el presente recurso de amparo se impugnan formalmente la sentencia de 13 de diciembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, por la que se desestima el recurso de casación formulado contra la sentencia de 27 de abril de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y el auto de 12 de mayo de 2020, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo por el que se desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la sentencia recaída en el recurso de casación.

Ahora bien, dado que, como a continuación se expondrá, algunos de los motivos del recurso de amparo se fundamentan en que el Tribunal Supremo no reparó la vulneración de los derechos fundamentales que le ocasionó la citada sentencia de 27 de abril de 2016 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a la asociación recurrente, el presente recurso de amparo debe entenderse formulado también contra esta resolución. Como ha establecido, entre otras muchas, la STC 140/2021, de 12 de julio, FJ 2, «conforme a una consolidada doctrina de este tribunal, “cuando se impugna en amparo una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquella, han de entenderse también recurridas las precedentes resoluciones confirmadas” (SSTC 97/1999, de 31 de mayo, FJ 2; 14/2000, de 17 de enero, FJ 2, y 95/2018, de 17 de septiembre, FJ 1, entre otras)».

La asociación demandante de amparo considera que las resoluciones judiciales impugnadas vulneran sus derechos fundamentales por diversos motivos. Aduce, en primer lugar, que han lesionado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque no se le notificó íntegramente la sentencia de 27 de abril de 2016, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al no haberle notificado el voto particular que formularon dos de los magistrados que integraban la Sala. En segundo lugar, alega que la sentencia del Tribunal Supremo que resuelve el recurso de casación vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por haberse apartado inmotivadamente de pronunciamientos judiciales previos sobre idéntica materia y por ser contradictoria con sus propios razonamientos y con la jurisprudencia que cita en relación con la autonomía local, el ámbito de sus competencias y el principio de vinculación negativa. En el tercero de los motivos en los que se fundamenta el recurso se denuncia la vulneración del principio de igualdad en la aplicación del Derecho (art. 14 CE) en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque, según se sostiene, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al dictar la sentencia impugnada, se ha apartado del criterio establecido en dos sentencias anteriores en las que se habían enjuiciado casos similares, sin haber justificado el cambio de criterio. Se aduce que el Tribunal Supremo hubiera debido reparar esa lesión. Por último, la asociación recurrente se queja también de la vulneración del derecho a la libre circulación de los españoles por el territorio nacional (art. 19 CE) con la garantía de igualdad. Según se sostiene en la demanda de amparo, la sentencia del Tribunal Supremo está habilitando a los ayuntamientos, en contra del régimen constitucional de competencias, a crear y a utilizar señales no contempladas en el catálogo oficial de señales, lo que determina, según se afirma, no solo una vulneración de las competencias del Estado en esta materia, sino también la lesión del derecho que garantiza el art. 19 CE.

La representación procesal del Ayuntamiento de Madrid solicita la desestimación del recurso, al considerar que no concurren las vulneraciones de los derechos fundamentales alegadas.

El Ministerio Fiscal interesa la desestimación de la queja por la que se aduce que la notificación de la sentencia sin el voto particular es lesiva del derecho que consagra el art. 24.1 CE. Respecto de los motivos por los que se alega la vulneración del art. 24.1 CE en relación con el art. 9.3 CE y la del art. 14 CE en relación con el art. 24.1 CE, entiende que, como la disposición reglamentaria impugnada en el recurso contencioso-administrativo ha sido derogada, han perdido objeto. Subsidiariamente, solicita la desestimación de estas quejas. Por último, solicita la inadmisión del motivo por el que se aduce la vulneración del art. 19 CE por no haber sido invocado en la vía judicial [art. 44.1 c) LOTC].

2. Examen de la causa de inadmisibilidad parcial del recurso alegada por el Ministerio Fiscal.

Como se acaba de exponer, el fiscal solicita la inadmisión de la queja por la que se aduce la vulneración del derecho a la libre circulación de los españoles por el territorio nacional (art. 19 CE) con la garantía de igualdad, al apreciar que esta vulneración no ha sido invocada en la vía judicial.

Ha de señalarse, en primer lugar, que esta vulneración, de existir, no sería imputable al Tribunal Supremo, como sostiene la asociación demandante de amparo, sino, en su caso, al reglamento impugnado en el recurso contencioso-administrativo, pues, de acuerdo con la argumentación que se expone en la demanda de amparo, es la regulación contenida en esta norma lo que los recurrentes consideran que vulnera el referido derecho fundamental. Como ha señalado el Tribunal en la STC 33/2023, de 18 de abril, FJ 2, «[d]e acuerdo con jurisprudencia constitucional constante, cuando se imputan infracciones a un acto de la administración la circunstancia de que en la vía judicial no se hayan estimado las vulneraciones aducidas no conlleva que las

resoluciones judiciales recaídas hayan incurrido en dichas infracciones. Como tempranamente dijo el Tribunal, “las decisiones producidas en esta vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias no alteran la situación jurídica creada por el acto de la administración presuntamente lesivo de un derecho fundamental y no son, por tanto, en sí mismas causas de lesión. Otra interpretación llevaría a entender, en definitiva, que no hay más actos u omisiones atacables en vía de amparo constitucional que los actos u omisiones de los órganos judiciales” [STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 2, doctrina reiterada en muchas resoluciones, recientemente en la STC 11/2023, de 23 de febrero, FJ 2 B) b)]».

Efectuada la anterior precisión, ha de analizarse si, como sostiene el fiscal, la queja por la que se aduce la vulneración del derecho que consagra el art. 19 CE incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 44.1 c) LOTC. Es doctrina constitucional reiterada que este precepto, al exigir «[q]ue se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello», establece un requisito que «no resulta un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua, pues tiene por finalidad, de una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y el restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, de otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción correspondiente» (STC 71/2022, de 13 de junio, FJ 2, entre otras muchas). El Tribunal ha insistido también, como pone de relieve la citada STC 71/2022, FJ 2, en que este requisito «ha de ser interpretado de manera flexible y con criterio finalista, atendiendo, más que al puro formalismo de la invocación del precepto constitucional que se estime infringido, a la exposición de un marco de alegaciones que permita al órgano judicial cumplir con su función de tutelar los derechos fundamentales y libertades públicas y, en su caso, remediar la vulneración constitucional» denunciada. Por ello, para cumplir esta exigencia es suficiente «con que de las alegaciones del recurrente pueda inferirse la lesión del derecho fundamental que luego se intente invocar en el recurso de amparo».

El examen de las actuaciones pone de manifiesto que en la vía judicial la asociación recurrente no invocó la lesión del derecho fundamental que consagra el art. 19 CE, ya que ni adujo que el reglamento impugnado pudiera ser lesivo de este derecho fundamental, ni de sus alegaciones puede deducirse que la norma recurrida incida en los bienes y valores jurídicos que el referido derecho fundamental tutela. Las cuestiones que se aducen en la demanda de amparo en relación con el derecho a la libre circulación de los españoles por el territorio nacional se han alegado por vez primera ante este tribunal, por lo que los órganos judiciales no han podido pronunciarse sobre ellas. En consecuencia, respecto de este motivo del recurso de amparo no puede considerarse cumplido el requisito que establece el art. 44.1 c) LOTC, lo que determina que esta queja deba ser inadmitida.

3. Sobre la incidencia de la derogación de la norma impugnada en el proceso a quo en el presente recurso de amparo.

Como se ha indicado, el fiscal considera que, como la norma objeto del recurso contencioso-administrativo del que traen causa las resoluciones judiciales impugnadas ha sido derogada, dos de los motivos en los que se fundamenta el recurso de amparo han perdido objeto. En concreto, entiende que la derogación del reglamento recurrido en el proceso *a quo* conlleva la pérdida sobrevenida de objeto tanto de la queja por la que se alega que el Tribunal Supremo, al apartarse sin motivación de pronunciamientos judiciales previos, ha vulnerado el art. 24.1 CE, en relación con el art. 9.3 CE (motivo segundo del recurso de amparo), como de la que aduce que este órgano judicial ha vulnerado el art. 14 CE al no reparar la vulneración del principio de igualdad que, según

se sostiene en la demanda, ocasionó a la entidad recurrente la sentencia impugnada en casación al haberse apartado de sus propios precedentes sin motivación (motivo tercero). A juicio del Ministerio Fiscal, la derogación de la normativa impugnada ha privado a la controversia suscitada en el litigio judicial de cualquier interés o utilidad real, pues lo que a través de este recurso se pretendía era expulsar del ordenamiento jurídico un reglamento que se consideraba ilegal y este efecto se ha conseguido con la derogación de la norma. Por ello, solicita que el Tribunal declare que los motivos segundo y tercero en los que se fundamenta el recurso de amparo han perdido objeto. No ocurre lo mismo, a su juicio, con el primero de los motivos alegados en el recurso de amparo. Considera que, como la infracción denunciada ha surgido en el *iter* procesal –la notificación defectuosa del voto particular de la sentencia de instancia– es «totalmente ajena a la pretensión deducida en el litigio judicial».

Esta solicitud no puede prosperar. Una vez que el Tribunal ha apreciado que la queja por la que se denunciaba la vulneración del art. 19 CE debe ser inadmitida por no haber agotado la vía judicial [art. 44.1 c) LOTC] –único motivo, como se ha expuesto, que tenía por objeto la disposición administrativa–, el resto de las quejas denuncian vulneraciones que se atribuyen a los órganos judiciales. Por ello, la derogación de la norma impugnada en el proceso *a quo* no incide en el objeto de este recurso de amparo cuyo objeto lo constituyen las resoluciones judiciales recurridas, no la disposición administrativa impugnada en el proceso en que las referidas resoluciones recayeron. Los efectos que podría tener la derogación de la norma en esos procesos en el supuesto de que el Tribunal estimara el amparo sería, en su caso, una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde resolver a la jurisdicción constitucional.

4. Sobre la falta de notificación del voto particular y su afectación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la asociación recurrente.

Como se ha puesto de manifiesto, la asociación recurrente considera que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al habersele notificado la sentencia que desestimó el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de mayo de 2014 por el que se modificó la ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid (sentencia de 27 de abril de 2016, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) sin incluir el voto particular que formularon dos de los magistrados que componían la Sala. Como se ha indicado en los antecedentes, la asociación demandante de amparo tuvo conocimiento de la existencia de este voto cuando se le notificó la sentencia recaída en el recurso de casación interpuesto contra aquella sentencia. En la demanda de amparo se alega que este hecho afecta a su derecho a acceder al proceso y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y ejercer la defensa de sus intereses legítimos en un procedimiento en el que se respeten los principios de bilateralidad, contradicción e igualdad de armas procesales.

Tanto el art. 205.2 LEC como el art. 260.2 LOPJ, que tienen idéntico contenido, establecen:

«El voto particular, con la firma del autor, se incorporará al libro de sentencias y se notificará a las partes junto con la sentencia aprobada por mayoría. Cuando, de acuerdo con la ley, sea preceptiva la publicación de la sentencia, el voto particular, si lo hubiere, habrá de publicarse junto a ella.»

El tenor de estas normas evidencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al notificar la sentencia sin el voto particular, incurrió en una infracción procesal. Ahora bien, como ha señalado reiteradamente el Tribunal no toda infracción de la legalidad procesal conlleva la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia constitucional ha rechazado reiteradamente la identificación entre defecto o irregularidad procesal e indefensión, pues no toda

infracción procesal es causante de la lesión del derecho recogido en el artículo 24.1 CE. Solo ocasiona esta vulneración constitucional aquella que conlleve un «efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los interesados afectados» (entre otras muchas, STC 184/2001, de 17 de septiembre, FJ 3).

Esta exigencia tiene especial relevancia en el presente caso en el que la ilegalidad en la que se fundamenta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva –la falta de notificación del voto particular formulado por dos magistrados a la sentencia– puede no conllevar «un efectivo y real menoscabo de las posibilidades de defensa» (STC 159/2004, de 4 de octubre, FJ 5). Ha de tenerse en cuenta que la falta de notificación del voto, al ser una ilegalidad que se produce una vez dictada la sentencia, no afecta al principio de contradicción o de bilateralidad (principios que, aunque la asociación recurrente aduce como diferentes, constituyen la expresión del mismo valor jurídico) ni al de igualdad de armas procesales invocados en la demanda de amparo. Este último principio solo podría estar concernido si la sentencia sin el voto solo se hubiera notificado a la parte recurrente y, en cambio, la recurrida hubiera podido conocer la resolución judicial íntegra, esto es, la sentencia y el voto, y como consecuencia de ello hubiera obtenido una ventaja procesal. Esta circunstancia no solo no ha quedado acreditada en el presente caso, sino que ni siquiera se ha alegado.

Por otra parte, en el caso que ahora se examina, la sentencia fue notificada en su integridad y es la argumentación de esta decisión la que ha de tenerse en cuenta a efectos de enjuiciar su conformidad a derecho, no la que pueda contenerse en los votos particulares emitidos por una parte de los miembros del tribunal para manifestar su disconformidad, sea con los concretos argumentos jurídicos utilizados en la sentencia, sea con el sentido del fallo adoptado (en este sentido, ATC 155/2016, de 20 de septiembre, FJ 6, y STC 38/2018, de 23 de abril, FJ 3), pues estos votos no tienen más alcance que el de expresar la opinión disidente de los magistrados discrepantes.

De estas consideraciones no cabe deducir, sin embargo, que la falta de notificación de los votos particulares que contenga una resolución judicial carezca siempre y en todo caso de relevancia constitucional. Tampoco permite llegar a esta conclusión el hecho de que la ley no exija a los magistrados que votan en contra de la posición mayoritaria expresada en la resolución judicial que formulen voto particular. Al prever la ley esta posibilidad y establecer que los votos han de notificarse junto con la sentencia está atribuyendo a estas opiniones un valor pues, aunque en nada afecten a lo decidido por la mayoría, los argumentos que en ellas se expresan pueden ser relevantes para poner de manifiesto que la decisión adoptada podría haber tenido otro sentido. De ahí que, en principio, no pueda descartarse que esta infracción procesal pueda afectar al derecho de defensa. Los argumentos en los que los magistrados discrepantes con la decisión mayoritaria fundamentan su opinión pueden incidir en este derecho si esa decisión judicial es susceptible de recurso. Estos argumentos pueden contribuir a una mejor defensa de la pretensión procesal, bien, en el caso de la parte recurrente, porque se apoyen en ellos para fundamentar el recurso que interpongan contra esa resolución judicial, bien, en el caso de la parte recurrida, para poner de manifiesto que tales argumentos no tienen entidad suficiente para desvirtuar la decisión mayoritaria.

Ahora bien, para poder apreciar que la falta de notificación del voto particular ha menoscabado de forma real y efectiva las posibilidades de defensa de la entidad recurrente no basta con afirmar de modo apodíctico, como se hace en el escrito de demanda, que esta infracción tiene «una gravedad extrema» y que como consecuencia de ella no se ha podido acceder a los recursos en condiciones de poder ser oído y de ejercer su derecho a la defensa en un procedimiento en el que se respeten los principios de bilateralidad, contradicción e igualdad de armas procesales. Como se ha señalado, solo la indefensión material es constitucionalmente relevante, por lo que para poder apreciar que, al no notificar junto con la sentencia el voto particular, se ha vulnerado el derecho fundamental que garantiza el art. 24.1 CE, es necesario acreditar este extremo y para ello hubiera sido preciso que la asociación recurrente argumentara de modo convincente que si hubiese conocido el voto particular habría podido plantear el recurso

de otro modo y este diferente planteamiento quizás hubiera podido cambiar el sentido del fallo. Esta argumentación no se contiene en el escrito de demanda de amparo, por lo que, al ser carga del recurrente alegar y fundamentar adecuadamente la existencia de indefensión material, esta queja podría ser desestimada por este motivo.

En todo caso, en el supuesto que ahora se examina, si la falta de notificación del voto particular hubiera menoscabado el derecho defensa de la asociación recurrente en amparo –que, como se indicará a continuación, no es el caso–, la vulneración de este derecho fundamental habría sido tutelada por el Tribunal Supremo al resolver sobre el fondo de la cuestión planteada en el incidente de nulidad de actuaciones de forma debidamente motivada. A través de este cauce procesal la entidad ahora demandante de amparo denunció en la vía judicial esta vulneración constitucional y pudo exponer, a la vista ya del voto particular, las razones que hubiera aducido en el escrito de interposición del recurso de casación si en ese momento hubiera conocido la opinión de los magistrados discrepantes. Resulta, por tanto, que el Tribunal Supremo, al resolver el incidente de nulidad y pronunciarse sobre si la infracción denunciada había o no causado indefensión a la parte recurrente estaba, al mismo tiempo, examinando si las alegaciones efectuadas en este cauce podían determinar que el fallo del recurso de casación hubiera debido ser otro. En efecto, el auto desestimó este incidente en virtud de distintos argumentos. En primer lugar, sostiene que, aunque en el escrito de interposición del incidente se fundamentó la nulidad solicitada en que si se hubiera conocido el contenido del voto particular el planteamiento del recurso de casación hubiera sido distinto y ello hubiera podido determinar un fallo diferente (se pidió la nulidad de todas las actuaciones hasta el momento en que se dictó la sentencia recaída en el recurso contencioso para que se le notificara esta resolución incluyendo el voto particular y poder formular de nuevo el recurso de casación), no se explicitó, sin embargo, en qué podía haber cambiado el planteamiento del recurso el conocimiento del voto. Por este motivo la Sala consideró que, al no concretar la indefensión padecida, la queja era muy genérica. En segundo lugar, en relación con el pronunciamiento relativo a las costas, aunque en el incidente se adujo que el voto particular evidenciaba las «dudas de hecho y de derecho» que el asunto planteaba y que por este motivo la condena en costas no era procedente, el Tribunal Supremo rechazó esta queja al estimar que la «Sala sí tuvo a la vista la sentencia en toda su extensión, incluido el voto particular» y pudo tomarlo en consideración cuando dictó el pronunciamiento sobre costas. Por último, el auto rechaza el incidente por entender que el voto particular «refleja en lo sustancial un planteamiento semejante al sostenido por la asociación recurrente en casación y, por lo tanto, ha sido objeto del correspondiente pronunciamiento al resolver el recurso de casación, de manera que tampoco en este sentido se aprecia indefensión para la recurrente».

Resulta, por tanto, que el auto por el que se resuelve el incidente de nulidad de actuaciones no solo no incurrió en la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva que se le imputa, sino que cumplió su función constitucional, al haber examinado si la ilegalidad denunciada había lesionado los derechos fundamentales invocados por la recurrente y rechazar la existencia de estas vulneraciones con pleno respeto de las exigencias que se derivan del art. 24.1 CE. Es doctrina reiterada constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva no garantiza una decisión conforme a las pretensiones del recurrente, sino una decisión fundada en derecho y debidamente motivada (entre otras muchas SSTC 10/2000, de 17 de enero, FJ 2; 292/2006, de 10 de octubre, FJ 2, y 163/2008, de 15 de diciembre, FJ 6) y en este caso, como acaba de indicarse, estos requisitos se cumplen sobradamente, tanto porque el Tribunal Supremo fundamentó su decisión en la inexistencia de indefensión material, como por el hecho de que el auto ha confirmado su decisión tras valorar las alegaciones de la recurrente efectuadas después de conocer el voto particular, por lo que la indefensión alegada, de existir, hubiera sido reparada.

## 5. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial.

En la demanda de amparo se aduce como segundo motivo del recurso que tanto la sentencia por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo como la recaída en el recurso de casación vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por haberse apartado inmotivadamente de pronunciamientos judiciales previos recaídos en asuntos que versan sobre la misma materia. También se alega que la sentencia del Tribunal Supremo es contradictoria con sus propios razonamientos y con la jurisprudencia que cita en relación con la autonomía local, el ámbito de sus competencias y el principio de vinculación negativa. Conviene señalar que, de acuerdo con la argumentación expuesta en la demanda de amparo, las vulneraciones que se imputan a la sentencia del Tribunal Supremo se le atribuyen de forma mediata, esto es, por no haber reparado las vulneraciones en las que, según la asociación demandante de amparo, incurre la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

a) La asociación recurrente invoca la STC 30/1996, de 27 de febrero, FJ 4, pues considera que, de acuerdo con la doctrina que establece la citada sentencia, si existe un pronunciamiento judicial sobre unos hechos los órganos judiciales solo pueden apartarse de ese precedente si exponen las razones por las que los aprecian de modo diferente, ya que unos hechos idénticos, no abordados desde perspectivas jurídicas diversas, no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

La doctrina constitucional establecida en la STC 30/1996, de 27 de febrero, FJ 4, en la que el recurrente fundamenta este motivo del recurso de amparo, no resulta de aplicación en el presente supuesto. Esta doctrina es aplicable, según dispone la sentencia citada en su FJ 5, «cuando el ordenamiento jurídico impone la necesidad de deferir al conocimiento de otro orden jurisdiccional una cuestión prejudicial» y en este caso no estamos ante un supuesto de prejudicialidad devolutiva que imponga a los órganos judiciales resolver una determinada cuestión conforme a lo resuelto por el órgano judicial a quien le corresponde conocer de la cuestión prejudicial.

b) No puede apreciarse tampoco que las resoluciones judiciales impugnadas hayan vulnerado el derecho que consagra el art. 24.1 CE por haberse apartado de forma inmotivada de lo decidido por otros órganos judiciales en casos similares ni por haber incurrido en contradicción con sus propios argumentos y con la jurisprudencia que cita en relación con la autonomía local, el ámbito de sus competencias y el principio de vinculación negativa.

Como se ha indicado anteriormente, el derecho a la tutela judicial efectiva garantiza el derecho a obtener una resolución fundada en derecho debidamente motivada, esto es, que no esté incurrida en arbitrariedad, irrazonabilidad ni en error patente. Asimismo, es doctrina constitucional reiterada que el recurso de amparo no es un cauce para dirimir discrepancias relativas a la selección, interpretación y aplicación de la legalidad infraconstitucional a los casos concretos. Por ello, como estableció el Tribunal en la STC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4, y en otras muchas resoluciones posteriores, en tales supuestos «solo podrá considerarse que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurra en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento». Tales circunstancias, como precisa la sentencia citada, concurren cuando, «a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas».

En el caso que ahora se enjuicia tanto la sentencia por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso la asociación recurrente como la que desestimó su recurso de casación cumplen sobradamente las exigencias constitucionales de motivación.

Estas resoluciones judiciales exponen de forma debidamente razonada los fundamentos jurídicos en los que se basa su decisión. A través de esta queja, la entidad recurrente, en realidad, lo que manifiesta es su discrepancia con las resoluciones impugnadas, al efectuar un entendimiento distinto de las normas y jurisprudencia aplicada. Como se ha señalado en la STC 95/2000, de 10 de abril, FJ 2, y en los AATC 202/2004, de 1 de junio, FJ 5; 335/2004, de 13 de septiembre, FJ 3, y 193/2006, de 19 de junio, FJ 2, «las discrepancias que las partes mantengan con los razonamientos empleados para resolver el litigio no integran el contenido del art. 24.1 CE».

En consecuencia, este motivo del recurso debe ser desestimado.

6. Sobre la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho (art. 14 CE).

Como se ha expuesto, la asociación recurrente alega la vulneración del principio de igualdad en la aplicación del Derecho (art. 14 CE) en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Afirma que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había dictado previamente dos sentencias –las sentencias núm. 21/2005, de 13 de enero, y 329/2012, de 8 de marzo– en un sentido opuesto al mantenido en la sentencia impugnada, sin que en esta sentencia se haya justificado el cambio de criterio. Se aduce que el Tribunal Supremo, al no reparar esta infracción constitucional, ha incurrido también en esta lesión.

a) El derecho a la igualdad en la aplicación judicial del Derecho, en contra de lo que su propia denominación puede sugerir, no garantiza el derecho a un trato igual en la aplicación del ordenamiento jurídico, sino el derecho a que los órganos judiciales no cambien de criterio arbitrariamente. Como ha afirmado el Tribunal, la STC 104/1996, de 11 de junio, FJ 2, el «valor constitucional de la igualdad en su versión de igualdad en la aplicación de la ley protege fundamentalmente frente a divergencias arbitrarias de trato en resoluciones judiciales, evitando el capricho, el favoritismo o la arbitrariedad del órgano judicial». Este principio no consagra, por tanto, el derecho a que dos supuestos iguales deban ser resueltos por todos los órganos judiciales del mismo modo, lo que sería incompatible con el principio de independencia judicial (entre otras muchas, SSTC 104/1996, FJ 2; 188/1998, de 28 de septiembre, FJ 4; 240/1998, de 15 de diciembre, FJ 6, y 37/2012, de 19 de marzo, FJ 7); ni tampoco conlleva que un mismo órgano judicial deba resolver en todo caso como lo ha hecho en supuestos anteriores iguales, pues, como también ha señalado el Tribunal, ello iría en contra del carácter dinámico del ordenamiento jurídico (por todas, STC 63/1984, de 21 de mayo, FJ 4). El principio de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho únicamente garantiza que los órganos judiciales resuelvan conforme a sus propios precedentes salvo que de forma reflexiva y como consecuencia de un diferente entendimiento del ordenamiento jurídico decidan cambiar de criterio.

Es doctrina constitucional reiterada que para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho es necesario que concurran los siguientes requisitos: (i) la acreditación de un *tertium comparationis*, ya que el juicio de la igualdad solo puede realizarse sobre la comparación entre la sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que en casos sustancialmente iguales hayan sido resueltos de forma contradictoria; (ii) la existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir de «la referencia a otro», exigible en todo alegato por el que se aduzca la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, excluyente de la comparación consigo mismo; (iii) la identidad de órgano judicial, entendiéndose por tal, no solo la identidad de sala, sino también la de sección, al entenderse estas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada, suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación judicial de la ley; y (iv) la ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, a fin de excluir la arbitrariedad o la inadvertencia de otros elementos de juicio externo que así

lo indiquen, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta por la sentencia impugnada (en este sentido, entre otras muchas, SSTC 111/2002, de 6 de mayo, FJ 3; 34/2003, de 25 de febrero, FJ 3; 318/2006, de 15 de noviembre, FJ 4; 120/2019, de 28 de octubre, FJ 3, y 10/2022, de 7 de febrero).

b) En el presente caso, las sentencias con las que pretende compararse la sentencia recurrida no pueden considerarse términos idóneos de comparación. El caso enjuiciado por la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de enero de 2005, (sentencia núm. 21/2005), no era sustancialmente igual al supuesto examinado en la sentencia ahora recurrida en amparo. En lo que ahora interesa, en aquella sentencia se impugnaba el segundo párrafo del art. 8 de la Ordenanza de circulación para la Villa de Madrid, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 30 de julio de 1998. Esta norma establecía que «[c]uando se trate de señales no incluidas en el Reglamento general de circulación, la autoridad municipal aprobará el modelo de señal que para cada caso considere más adecuado, procurando darle la máxima difusión posible para conocimiento de los usuarios de la vía». La sentencia 21/2005 consideró que el párrafo transcrito de la norma citada no se ajustaba a Derecho al entender que el Ayuntamiento de Madrid se estaba atribuyendo competencias «que no le vienen encomendadas ni en el art. 25 de la Ley 7/1985, ni en el art. 7 de la Ley de circulación, y que además infringe el art. 149 de la CE», y por este motivo fue anulado.

En el caso que se examina en la sentencia recurrida en amparo la cuestión que se enjuicia es si el Ayuntamiento de Madrid se excedió de sus competencias al establecer plazas de estacionamiento regulado mediante marcas viales de colores (las de color verde y las discontinuas azules y naranjas) que no existen en el catálogo oficial de señales del Reglamento de circulación. En este caso, a diferencia de aquel, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, invocando la doctrina establecida en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2014, recaída en el recurso de casación núm. 2500-2012, llega a la conclusión «de que el Ayuntamiento de Madrid está habilitado para que, por medio de la Ordenanza, regule la forma de señalización viaria de determinadas plazas de estacionamiento regulado mediante otros colores distintos del azul». Esta conclusión se fundamenta en una detallada exégesis de las normas que considera aplicables [los arts. 7 b) y 55 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; los arts. 166 y 177 del Reglamento general de circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre; y el art. 40 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid] que lleva a la Sala a entender que «a diferencia de otras normas de circulación que tienen carácter general, el régimen de estacionamiento puede ser muy diverso y no sería posible cumplir los fines a los que está llamado ese régimen diverso de los estacionamientos si se limitara la señalización de las marcas viales al color azul, aparte de que supondría desconocer la habilitación legal expresa contenida en el art. 7 LSV y 40 de la Ley de capitalidad. Por ello, la remisión que el art. 155 [se refiere al 55] LSV hace al desarrollo reglamentario, hay que entenderla que es, para el supuesto específico del estacionamiento regulado, a las ordenanzas municipales».

Resulta, por tanto, que la sentencia 21/2005 no resuelve un asunto sustancialmente igual al enjuiciado por la sentencia que se recurre en amparo. Ciertamente, en ambos casos la Sala tiene que enjuiciar si la ordenanza municipal puede establecer señales que no estén previstas en el Reglamento general de circulación. Ahora bien, en aquella sentencia la ordenanza establecía esta posibilidad con carácter general. En cambio, en el supuesto planteado en la sentencia recurrida en amparo se plantea esta cuestión es un supuesto muy específico, la regulación del estacionamiento regulado, y la Sala llega a una conclusión distinta al entender que la normativa aplicable permite en este concreto supuesto utilizar una señalización no prevista en el Reglamento general de circulación.

Por lo que se refiere a la otra sentencia que se alega como término de comparación, la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2012 (sentencia núm. 329/2012), tampoco puede considerarse un término idóneo de comparación, no solo porque recayó en un recurso contencioso-administrativo interpuesto también por la asociación recurrente, por lo que no cumple el requisito de la alteridad, sino también porque el caso resuelto por esta sentencia era muy diferente al que se suscita en la sentencia recurrida en el presente recurso de amparo. En ese recurso se impugnó el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 30 de noviembre de 2010 por el que se modificó la Ordenanza de movilidad para la ciudad de Madrid. Estas modificaciones, sin embargo, tenían como objeto preceptos con un contenido muy distintos a los impugnados en el recurso contencioso-administrativo en el que recayó la sentencia que se considera lesiva del principio de igualdad, por lo que no puede considerarse un término idóneo de comparación en el que pueda fundamentarse la vulneración del derecho que consagra el art. 14 CE.

En consecuencia, aunque en las sentencias aportadas como término de comparación se analizan las competencias que tienen los municipios en materia de tráfico y de seguridad vial, entre los supuestos por ellas enjuiciados y el examinado en la sentencia recurrida en amparo no existe la igualdad sustancial que es necesaria, entre otros requisitos, para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho. En todo caso, la sentencia impugnada expone de forma razonada los motivos por los que considera que en ese supuesto la ordenanza impugnada puede regular el régimen de estacionamiento y establecer marcas de señalización que pueden tener un color distinto del color azul. No puede apreciarse, por tanto, ningún atisbo de arbitrariedad en esta resolución judicial, lo que impide apreciar la vulneración del art. 14 CE en relación con el art. 24.1 CE alegada.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, en relación con el recurso de amparo interpuesto por Automovilistas Europeos Asociados, ha decidido:

1.º Inadmitir la queja por la que se aduce la vulneración del derecho a la libre circulación de los españoles por el territorio nacional (art. 19 CE) en condiciones de igualdad.

2.º Desestimar el recurso de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.