

Expte.

DI-779/2018-3

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a señalización de estacionamientos regulados

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de junio tuvo entrada en esta Institución una queja en la que manifestaba la posible ilicitud de la zona de estacionamiento limitado de residentes, cuyas marcas viales son de color naranja.

SEGUNDO.- En el citado escrito el ciudadano relata lo siguiente:

“Que quiere manifestar que las zonas de estacionamiento regulado incumplen la normativa vigente.

En lo que respecta a la zona naranja ESRE, dichas marcas viales de color naranja no cumplen la normativa vigente ya que dicho color no viene regulado así como la ausencia de señalización vertical informando la existencia de dicha zona y su fin.

La zona azul ESRO, no dispone de señalización vertical que indique la existencia de la misma.”

TERCERO.- Vista el escrito presentado, así como la documentación aportada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del

expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 4 de junio de 2018 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza, solicitando información sobre la cuestión planteada por el ciudadano y en particular:

“1.- Si dichas líneas naranjas vienen reguladas en la normativa nacional

2.- El marco competencial de la ordenanza para regular el color de las marcas viales

3.- Si se encuentra instalada la señalización vertical según dicta la ordenanza respectiva.”

CUARTO.- La respuesta del Ayuntamiento, concretamente del Servicio de Movilidad Urbana, se recibió el 2 de julio y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación a la solicitud objeto de este informe, desde esta Unidad se informa sobre las quejas planteadas lo siguiente:

1. Las líneas naranjas para estacionamiento regulado no vienen recogidas en la Norma de Carreteras que regula la normativa nacional.

2. El Código de Circulación y la Ley de Bases de Régimen Local reconocen la competencia del Ayuntamiento en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y en este sentido, el Reglamento Municipal del Servicio de Estacionamiento Regulado en superficie de la ciudad de Zaragoza en su artículo 14.7 así lo recoge:

"En cuanto a la horizontal o marcas viales, los sectores ESRO estarán identificadas con líneas discontinuas de color azul. Los sectores ESRE se identificarán con líneas discontinuas de color naranja."

3. La señalización vertical se encuentra instalada según dicta la ordenanza respectiva.”

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El ciudadano expone en su queja, el incumplimiento de la normativa vigente por parte de la autoridad municipal al modificar el color de las marcas viales, ya que según el art. 171.f del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, (en adelante RGC), recoge lo siguiente:

“f) Marcas azules. Las marcas que delimitan los lugares en que el estacionamiento está permitido, que sean de color azul en lugar del normal color blanco, indican que, en ciertos periodos del día, la duración del estacionamiento autorizado está limitada.” Sin que conste otro color en el citado precepto.

El Servicio de Movilidad Urbana en su contestación, confirma que las marcas viales de color naranja *“no vienen recogidas en la Norma de Carreteras que regula la normativa nacional.”* En la contestación al marco competencial para recoger ese color, manifiesta encontrarse, entre otras normas, en el Código de Circulación, aclarar en este aspecto que dicho Código data de 1934 y fue derogado el 8 de diciembre de 2009, por lo que debemos entender que dichas referencias son a la actual Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y su desarrollo reglamentario. En lo referente a la señalización vertical de las zonas de estacionamiento limitado, afirma encontrarse de acuerdo a la Ordenanza respectiva.

Vistas las exposiciones realizadas por el ciudadano y el Consistorio, la cuestión a supervisar en el presente caso, es si los Ayuntamientos disponen de título habilitante en la legislación para introducir modificaciones de las marcas viales, para lo que debemos realizar un *iter* normativo, debiendo comenzar como no puede ser de otra manera por la Constitución Española (CE), la cual en el reparto competencial entre las diferentes Administraciones regula como exclusiva del Estado el *“tráfico y circulación de vehículos a motor”* (art. 149.1.21ª CE)

SEGUNDO.- Como manifestación de dicha competencia se aprueba el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV), la cual en su artículo 7 manifiesta que:

“Corresponde a los municipios:

b) La regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.”

El artículo 39.4 LSV también manifiesta la tendencia del legislador a `ceder` competencias en determinadas aspectos sobre tráfico, *“El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no disponga de título que autorice el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o exceda del tiempo autorizado hasta que se logre la identificación del conductor.”*

También en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 25.2.b, se reconoce la competencia municipal en *“Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.”*

TERCERO.- Dicha competencia, también encuentra su reflejo reglamentario en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de Noviembre, por el que se

aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del Texto Articulado de la Ley Sobre Tráfico, Circulación De Vehículos A Motor Y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo (RGC), concretamente en su artículo 93 *“1. El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, y podrán adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no se halle provisto de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor.*

2. En ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento”

De la normativa descrita hasta ahora, se puede apreciar que los Ayuntamientos disponen de competencia para regular mediante Ordenanza Municipal el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas, estableciendo “medidas” que permiten un uso equitativo de los aparcamientos. Dichas medidas, son aquellas que considere cada municipio, sin estar restringidas a las que constan en la normativa estatal (art. 93 RGC), ya que hace mención a “entre ellas” de lo que se desprende que nos encontramos ante *numerus apertus* (lista abierta) y podría dar cabida a marcas viales de colores distintos a los regulados, si bien, también describe que *“en ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento”*

CUARTO.- El Ayuntamiento de Zaragoza, en base a la citada habilitación normativa, aprobó la Ordenanza General de Tráfico (OGT) donde reguló tres modalidades de estacionamiento limitado; el regulado de rotación (ESRO), el de residentes (ESRE) y el combinado, pero sin hacer mención en la misma a los colores de las marcas viales que delimitarán dichas zonas. Para ello debemos acudir al Reglamento Municipal del servicio de estacionamiento regulado en superficie de la ciudad e Zaragoza, en cuyo artículo 14.7 establece: *“En cuanto a la*

señalización horizontal o marcas viales, los sectores ESRO estarán identificadas con líneas discontinuas de color azul. Los sectores ESRE se identificarán con líneas discontinuas de color naranja”.

En este punto conviene recordar el art. 171.f RGC anteriormente citado, donde solo constan las marcas de color azul para estacionamientos limitados.

QUINTO.- A todo lo anteriormente expuesto debemos añadir el art. 55 LSV donde recoge el formato de las señales de circulación y marcas viales:

“1. Reglamentariamente se establecerá el Catálogo Oficial de Señales de la Circulación y Marcas Viales, de acuerdo con las reglamentaciones y recomendaciones internacionales en la materia.

2. Dicho Catálogo especificará necesariamente la forma, color, diseño y significado de las señales, así como las dimensiones de las mismas en función de cada tipo de vía y sus sistemas de colocación.

3. Las señales y marcas viales deberán cumplir las especificaciones que reglamentariamente se establezca.”

Tal como consta en el precepto citado, debe ser vía reglamentaria como se determinen las señales, incluyendo, forma, color, diseño y significado. Dicho Catálogo Oficial constan en el Anexo I del Reglamento General de Circulación, tal como recoge el artículo 172 de la misma norma.

SEXTO.- Ahora bien, debemos tener en cuenta el principio de autonomía local que recoge nuestro ordenamiento jurídico, así como la incorporación al mismo de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, el cual debe coexistir con el principio de jerarquía normativa, debiendo dilucidar ante que principio nos encontramos y si alguno de ellos se ve vulnerado.

Por ello, las relaciones entre las normas con rango de ley y las de carácter reglamentario, así como demás normas de rango inferior, consiste en una sinergia entre una y otras normas siempre que se respete la primacía vertical y piramidal de la Ley sobre el resto de normas administrativas, por tanto en desarrollo de las competencias del art. 25.2 LBRL y el 7 LSV, mediante Ordenanza no podrán ser contradichas por normas de rango inferior como consecuencia del principio de jerarquía normativa, ya que mediante la regulación que se hace por parte del Estado, no debe existir invasión alguna ni injerencia del principio de autonomía local y al contrario, la remisión al reglamento no permite que éste, elimine o reduzca competencias municipales atribuidas directamente por la Ley, ya que si así fuera, el vicio no estaría localizado en la Ordenanza, habilitada por Ley, sino en el reglamento de desarrollo desviado de la misma por contrariarla. Todo ello con las salvedades pertinentes de la vinculación negativa que de forma constante y reiterada recogen nuestros tribunales.

En igual línea se pronuncia la jurisprudencia, *“en ningún caso, las normas procedentes de la autonomía legislativa local, pueden invadir competencias atribuidas al Estado o a las Comunidades Autónomas, ni contradecir, modificar, ampliar o innovar las Leyes existentes porque la actuación municipal está supeditada a toda la legislación de Régimen Local, que sólo puede ser derogada o modificada por normas con rango legal, pero nunca en virtud de una Ordenanza o de otra disposición general dictada en desarrollo del referido Texto Refundido”*. (STS de 24 de junio 2014), igualmente en el caso de la ordenanza de peatones y ciclistas de Zaragoza *“aplicado al presente caso, todo ello significa que la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza está subordinada, sin duda alguna, a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como al Reglamento General de Circulación”* (STS de 10 de abril de 2014) y la ordenanza de bicicletas de Sevilla, *“siendo por tanto innegable la competencia regulatoria del Ayuntamiento, tampoco es ilimitada, sino que depende de la Ley de Tráfico y su reglamentos, a las cuales no puede contradecir, incurriendo en otro caso en nulidad”* (STS de 22 de enero 2013).

Destacar también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el que por parte de un Ayuntamiento se aprobó la utilización de señales con el lema *kontuz Kontrola*, para advertir a los ciudadanos de la realización de controles de seguridad ciudadana, dejando claro por parte de la Sala la falta de competencia en dicha materia; *“como se observa con facilidad, ni se atribuye al ayuntamiento capacidad alguna para crear señales (ha de atenerse a las reglamentarias, esto es, las reflejadas en el Real Decreto en estudio), ni se le autoriza para señalar supuestos como el analizado, controles de seguridad.”* (STSJ País Vasco de 31 de marzo de 2005)

SEPTIMO.- Por parte del Defensor del Pueblo Andaluz se formulo expediente 14/4134 sobre esta misma materia en la que consideraba que *“deben estar señaladas con marcas azules, sin que haya autorización alguna de esta normativa para pintarlas de otros color y sin que se pueda establecer por Ordenanza unas marcas diferentes, pues ello iría en contra del RGC por contener tal previsión expresamente...Por tanto, debemos concluir que, en tanto no lo autorice expresamente el legislador, los Ayuntamientos, aunque tienen plena competencia para establecer zonas de estacionamiento limitado, únicamente pueden regularlas y señalarlas en los términos previstos en el RGC”*.

OCTAVO.- Llegados a este punto, no cabe discusión alguna sobre la competencia de los municipios para regular la parada y estacionamiento en las vías urbanas (art. 25.2 LBRL, art. 7 LSV, art. 93 RGC), ahora la cuestión pivota sobre la remisión del art. 55 LSV al desarrollo reglamentario sobre el formato de las señales, donde solo otorga validez a las que ahí consten, o si por el contrario, y en base a los preceptos antes citados, el Ayuntamiento posee capacidad normativa para mediante ordenanza, desarrollar para el régimen de parada y estacionamiento *“las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico”*, entre las que se podrían subsumir la delimitación de las zonas de estacionamiento rotatorio con marcas viales de color naranja.

El art. 55 LSV al entrar en juego con los art. 25.2 LBRL, art. 7 LSV, art. 93 RGC, podríamos entender que no se trata de un precepto de carácter general, como si lo son otros artículos de las normas de circulación, ya que si negáramos la habilitación normativa a los Ayuntamientos, difícilmente podrían cumplir con los fines recogidos en la legislación sobre seguridad vial, y más en algo tan concreto y específico de cada municipio como son los estacionamientos, donde depende de la idiosincrasia de cada municipio e incluso de cada barrio o zona de la ciudad, resultando incongruente aplicar las mismas medidas restrictivas al tráfico en la zona centro de la ciudad, que alberga un mayor nivel de tráfico y de estacionamientos rotatorios, que en otras zonas o barrios, donde la gente estaciona junto a su domicilio por periodos más prolongados.

Por ello, si no se diera cierta flexibilidad a los ayuntamientos para llevar a cabo medidas tendentes a una mejor gestión del tráfico en las ciudades, podría dar lugar a un vaciado del contenido legal de la norma habilitadora al no poder tomar las medidas oportunas para la descongestión y necesaria fluidez del tráfico.

Esta es la tesis defendida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid como consecuencia de la impugnación de los preceptos de la ordenanza donde se regulaba la zona verde de estacionamiento limitado y entiende 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 a la señalización de las marcas viales al color azul, aparte de que supondría desconocer la habilitación legal expresa contenida en el art. 7 LSV. Por ello, la remisión que el art. 55 de la LSV hace al desarrollo reglamentario, hay que entenderla que es, para el supuesto específico del estacionamiento regulado, a las Ordenanzas Municipales.”* (STSJ Madrid de 27 de abril de 2016).

NOVENO.- Es indudable que el utilizar distintos colores para diferenciar las zonas de estacionamiento regulado es una medida útil para los conductores, ya que de forma rápida y sencilla pueden apreciar que se encuentran en una zona con características diferentes a la conocida como zona azul, ello sin necesidad de observar las placas de señalización ni bajarse del vehículo. Pero por el contrario, el hecho de que cada municipio regule mediante ordenanza los colores para este tipo de estacionamiento, puede dar lugar a una inseguridad jurídica que el ciudadano no debe soportar y la Administración está obligada a evitar. También es cierto que la normativa actual no contempla las líneas naranjas en el Catálogo Oficial, el cual es de aplicación en todo el territorio nacional, así como que no consta habilitación a los Ayuntamientos para modificar o ampliar los mismos.

Como corolario y mientras por parte del Estado no se proceda a la inclusión de diferentes colores para las zonas de estacionamiento regulado o bien, a la habilitación de los entes locales para ampliarlos, se deberían de señalar únicamente tal y como recoge el artículo 171.f RGC, por ser el único permitido.

DÉCIMO.- A pesar de lo anteriormente expuesto, se debe valorar si la falta de acomodación de la señalización al Catálogo Oficial, puede suponer una irregularidad que decaiga en nulidad de los posibles procedimientos sancionadores iniciados como consecuencia de los incumplimientos de los conductores. Para ello se deben de tener en cuenta una serie de corroboraciones objetivas de carácter periférico que permitan conocer al conductor la especial situación en dicha zona de estacionamiento, como pueda ser la señalización vertical y la ubicada en los parquímetros.

Por todo ello, el hecho de que las marcas viales no se adapten a las recogidas en la normativa estatal, no conlleva, con carácter general, la nulidad de las sanciones, ya que dichas marcas de color naranja son suficientemente expresivas y pueden ser vistas e interpretadas por los conductores con facilidad, siendo lo suficientemente claras sobre la diferencia que puede existir con la zona

azul, por lo que no cabría alegar indefensión y menos aún que una simple irregularidad en el formato de las señales sea determinante de la nulidad de las sanciones, tal y como lo tiene recogido nuestra jurisprudencia (STS 152/2002, STS 2674/2002)

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Monzón la siguiente **SUGERENCIA**:

ÚNICA.- Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza para que las marcas viales de los estacionamientos limitados, se haga de acuerdo con el artículo 171.f del Reglamento General de Circulación mientras no se proceda a un cambio normativo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 5 de septiembre de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ