



Recomendación General del Ararteko 4/2018, de 9 de octubre de 2018

Derecho de las personas titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad a estacionar en las zonas de estacionamiento limitado (OTA) en las condiciones que establece la normativa reguladora de la tarjeta.

I. Justificación

1. Varios titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad se han dirigido al Ararteko para exponer algunas cuestiones relacionadas con la aplicación en el ámbito municipal de la actual regulación de la tarjeta, establecida en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de su emisión y uso, y en el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, que regula la tarjeta en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las personas citadas plantean, en concreto, que las ordenanzas municipales que regulan el estacionamiento limitado (OTA) no se han adecuado, en general, a las normas mencionadas en lo que se refiere al derecho que tales normas les reconocen a estacionar por el tiempo necesario en esas zonas el vehículo en el que se desplazan [arts. 6 y 7.1.c) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, y arts. 6 y 7.1.c) del Decreto 50/2016, de 22 de marzo].

Estas personas ponen, igualmente, de manifiesto que quienes tienen encomendadas las funciones de vigilancia y control del cumplimiento del régimen de estacionamiento limitado, y de denuncia de las infracciones que se producen en este ámbito, siguen aplicando ordenanzas municipales que no son conformes con la normativa estatal y autonómica mencionada, por no haberse adecuado todavía a ella.

Con relación a esta última cuestión, indican que los vigilantes de la OTA de algunos municipios están denunciando por estacionar sin título habilitante a vehículos aparcados en zonas de estacionamiento limitado al amparo del derecho mencionado, e informando a las personas interesadas de que la tarjeta no es título suficiente para que los vehículos en los que se desplazan puedan estacionar en zona OTA.

Añaden que en algún municipio la información sobre este derecho que proporcionan el Ayuntamiento, la empresa que gestiona el servicio de la OTA y los vigilantes es contradictoria y se aparta de la normativa vigente.

Quienes han acudido al Ararteko hacen hincapié en que la divergencia existente, en general, entre las regulaciones municipales de la OTA y la actual normativa que regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, unida a la falta de instrucciones claras a quienes tienen



encomendada la función de vigilancia y denuncia de las infracciones al régimen de la OTA sobre la normativa que deben aplicar, y a la variedad de regulaciones municipales, está generando a las personas titulares de la tarjeta inseguridad jurídica e incertidumbre sobre cuál es el régimen que aplica cada municipio y sobre las normas a las que deben atenerse en cada uno de ellos. Según expresan, la situación que describen les ocasiona también molestias diversas, como tener que dirigirse a los ayuntamientos y a los propios operadores en busca de seguridad jurídica, y tener que defenderse continuamente de las denuncias administrativas por estacionar sin título habilitante, denuncias injustamente formuladas por haber ejercitado sus derechos.

Alguna de estas personas relata que ha tenido incluso que llegar a colocar en el vehículo una nota explicativa, junto a la tarjeta, informando de que el estacionamiento se realiza al amparo del derecho que reconoce la regulación de la tarjeta, así como de la hora y del motivo del estacionamiento.

El Ararteko, sensible a la problemática expuesta y consciente de su alcance general, y de la afectación de derechos que entraña para un colectivo especialmente vulnerable, ha considerado oportuno recabar la información necesaria para conocer cómo se está aplicando en la Comunidad Autónoma la normativa estatal y autonómica que regula la tarjeta de estacionamiento en los aspectos controvertidos y poder actuar en consecuencia.

Con ese propósito, ha solicitado la colaboración de varios ayuntamientos para que le proporcionen la siguiente información:

- a) Cómo están aplicando el derecho de las personas titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad a estacionar el vehículo en el que se desplazan por el tiempo necesario en zonas de estacionamiento limitado, que reconocen a dichas personas las normas que regulan en la actualidad la tarjeta.
- b) Las actuaciones que han realizado para adecuar la regulación municipal de la OTA a las normas citadas, así como sus previsiones al respecto.
- c) Las instrucciones que se han impartido a los vigilantes de los sistemas de estacionamiento limitado y, en su caso, a la Policía Local respecto al derecho mencionado.
- d) Cualquier otra información que estimen de interés para el análisis del problema planteado.

Los ayuntamientos consultados han sido los de las tres capitales, Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, así como los de Getxo y Barakaldo, en Bizkaia, Irun, en Gipuzkoa, y Llodio en Araba. Estos últimos han sido elegidos atendiendo al criterio de mayor población en cada Territorio.



El Ararteko ha solicitado, igualmente, la colaboración de EUDEL (Euskadiko Udalen Elkarte-Asociación de Municipios Vascos) para conocer su parecer al respecto, en atención a los fines de defensa y representación conjunta ante las distintas instituciones públicas de los intereses generales de los municipios asociados, que tiene establecidos en sus Estatutos.

2. La información recibida y el examen que esta institución ha realizado de las ordenanzas municipales que regulan los sistemas de estacionamiento limitado¹, tanto de los ayuntamientos consultados como de otros, confirman la heterogeneidad de las regulaciones, la falta de adecuación, en general, de las ordenanzas a la actual regulación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y las dificultades para conocer con certeza cuál es el régimen que se aplica en cada municipio, ante la diversidad y falta de claridad de los establecidos. La tipología regulatoria es variada. A grandes rasgos, puede reconducirse sin ánimo de exhaustividad a los siguientes supuestos:

- Municipios que reconocen a los vehículos en los que se desplazan las personas titulares de la tarjeta de estacionamiento el derecho a estacionar con la tarjeta en las zonas de estacionamiento limitado de forma gratuita y sin limitación temporal. Así lo hacen, por ejemplo, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo y Durango.
- Municipios que, amparándose en el régimen transitorio que establece el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre [art. 7.1.c) en relación con la disposición transitoria tercera], permiten a los vehículos en los que se desplazan las personas titulares de la tarjeta aparcar en las zonas de estacionamiento limitado de forma gratuita durante media hora, a partir de la cual someten el estacionamiento al régimen general. Es el caso de Getxo, según la información que el Ayuntamiento ha facilitado, aunque la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado contempla también la posibilidad de que los "*vehículos propiedad de minusválidos*" obtengan un distintivo municipal para una zona determinada con validez temporal máxima de un año, sin una mayor concreción del término empleado para definir subjetivamente el derecho (art. 13).
- Ordenanzas que establecen un régimen específico de estacionamiento para personas con discapacidad destinado en exclusiva a quienes disponen de un distintivo municipal de estacionamiento, para cuya obtención se exige ser titular de la tarjeta de estacionamiento y otros requisitos, entre ellos, tener permiso de conducir, ser titular del vehículo para el que se otorga el distintivo y conducirlo. Las personas beneficiarias de dicho régimen pueden estacionar sin limitación de tiempo y de forma gratuita.

¹ El análisis de las ordenanzas se ha cerrado a fecha 21 de agosto de 2018 y se ha basado en los textos que figuraban en las páginas web municipales.



Es el caso, por ejemplo, de Bilbao, cuyo Ayuntamiento ha informado de que para determinar el "*tiempo necesario*" a que se refiere la actual normativa reguladora de la tarjeta de estacionamiento aplica el criterio establecido en la Ordenanza Municipal de Circulación sobre lo que se consideraba "*tiempo indispensable*" durante el que la anterior regulación autonómica de la tarjeta permitía estacionar en lugares prohibidos a sus titulares (art. 4.2 del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre), fijado con carácter general en la Ordenanza en una hora. No obstante, según la información que han facilitado las personas que han acudido a esta institución, la empresa que gestiona el servicio de la OTA y los vigilantes de la OTA no aplican ese criterio.

- Ordenanzas en las que tanto la tarjeta de estacionamiento como el distintivo municipal para personas con discapacidad son títulos habilitantes para estacionar. Para obtener el distintivo municipal se requiere ser residente en el municipio, conducir el vehículo al que está asociado, que el vehículo esté adaptado a la discapacidad declarada y que esté dado de alta en el Padrón del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica del municipio, entre otros requisitos, además de poseer la tarjeta de estacionamiento. La tarjeta y el distintivo municipal otorgan el derecho a estacionar sin sujeción a los límites temporales del sistema en las zonas reguladas sometidas al régimen general, en el primer caso el vehículo en el que se desplaza su titular y en el segundo, el vehículo al que está asociado el distintivo, previo pago de la tasa correspondiente. Se diferencian, no obstante, en que el distintivo municipal permite estacionar gratuitamente en zonas reservadas a residentes, mientras que la tarjeta no habilita a estacionar en esas zonas. Este parece ser el caso del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, a tenor de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado, en la nueva redacción dada por la modificación aprobada el día 21 de julio de 2016, con posterioridad a la entrada en vigor de la regulación de la tarjeta (arts. 7, 9, 13 bis y 24, y arts. 20 y ss.), y de las tasas fijadas para el estacionamiento limitado. La información no ha podido, sin embargo, contrastarse con el Ayuntamiento, ya que no ha respondido a la solicitud de colaboración que esta institución le ha remitido.
- Ordenanzas que excluyen la aplicación del régimen de estacionamiento limitado en los lugares que se señalicen a los vehículos propiedad de "*minusválidos*" que estén siendo utilizados por su titular y dispongan del distintivo municipal específico.

Así sucede, por ejemplo, en la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (OTA) de Irun, que define como "*minusválido*" a "*aquella persona que, por cualquier causa, y esté o no empadronada en el término municipal de Irun, sufra tales limitaciones permanentes que, a juicio de los Servicios Médicos Municipales y de Sanidad, no le permitan la deambulaci3n suficiente y sostenida, aun contando con el auxilio de prótesis o de muleta*" (art. 12).



El Ayuntamiento de Irun, que en su información no se ha referido a la Ordenanza citada, ha indicado, no obstante, que no está aplicando el derecho a estacionar en zona de estacionamiento limitado que reconoce la actual regulación de la tarjeta, ante la dificultad de fijar el *"tiempo necesario"* que define legalmente el derecho citado, y que no ha dado tampoco instrucciones a los agentes encargados de vigilar el cumplimiento del régimen de estacionamiento limitado. Ha añadido que, tras el análisis realizado, ha previsto modificar la Ordenanza municipal reguladora de la tarjeta y de las reservas especiales de estacionamiento para personas con discapacidad para fijar en sesenta minutos el tiempo mínimo necesario durante el que permitirá estacionar. Ha señalado, asimismo, que el número de plazas de estacionamiento reservadas a personas con discapacidad en el municipio es superior al legalmente exigido y que considera, por tal motivo, que podrá seguir exigiendo a las personas titulares de la tarjeta el pago de la correspondiente tasa en la zona de estacionamiento regulado.

- Regulaciones que, como en el caso de Mungia, excluyen la aplicación del régimen de estacionamiento limitado en los lugares que se señalicen a los vehículos de *"minusválidos o especialmente adaptados, que pertenezcan a minusválidos titulares del correspondiente permiso de circulación y estén siendo utilizados por su titular"* (art. 5 de la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento Limitado en el Tiempo de Vehículos en Determinadas Vías Públicas de Mungia).

En otras ordenanzas, como la Ordenanza Reguladora del Servicio Público de Control de Limitación y Ordenación del Estacionamiento de Vehículos en Determinadas Vías Públicas del Municipio de Bakio, se señala que no están sujetos a la tasa por estacionamiento los vehículos de *"inválidos o especialmente adaptados, que pertenezcan a minusválidos titulares del correspondiente permiso de circulación y sean para su uso exclusivo"* (art. 5).

Otra variante de estas regulaciones la constituye la Ordenanza Reguladora del Aparcamiento de Vehículos en Determinadas Vías de Zarautz, que contiene una regulación similar, en la que la exclusión se refiere también a la tasa por estacionamiento, aunque los vehículos excluidos se identifican como los de *"personas de movilidad reducida o especialmente adaptados"* (art. 5). No obstante, la Ordenanza establece, al mismo tiempo, un régimen excepcional de estacionamiento para los vehículos conducidos por *"las personas de movilidad reducida"* que permite estacionar con el correspondiente distintivo municipal en las mismas condiciones establecidas para las personas residentes y se aplica únicamente a los titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, que sean, además, titulares del vehículo y estén empadronados y dados de alta en el Padrón del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica del municipio (art. 12).



- Regulaciones que excluyen de la limitación temporal de estacionamiento a quienes dispongan del distintivo municipal para vehículos propiedad de "minusválidos", sin una mayor concreción de este término ni de cómo se obtiene el distintivo. Es el caso de Hondarribia (arts. 9 y 13 de la Ordenanza del Servicio Municipal de Estacionamiento Regulado).
- Ordenanzas que eximen de la obligación del pago previo en los parquímetros a los "minusválidos", sin una mayor concreción del término, como en el caso de Tolosa [art. 3 de las Normas Regulatoras para la Ordenación del Tráfico y Aparcamiento con Tiempo Limitado (OTA)].
- Regulaciones que no contienen ninguna previsión específica sobre el estacionamiento de las personas con discapacidad en plazas no reservadas a tales personas, como las de Arrasate y Oñati.
- Municipios que excluyen del sistema de estacionamiento limitado a las plazas de estacionamiento reservadas para personas con discapacidad ubicadas en zona de estacionamiento limitado, como Getxo. Otros que establecen restricciones temporales al estacionamiento en esas plazas, como Donostia/San Sebastián y Zarautz. Otros que someten el estacionamiento en dichas plazas al régimen general, como Arrasate. Y otros cuyas regulaciones no contienen ninguna previsión específica sobre el régimen al que está sujeto el estacionamiento en dichas plazas.

Como se ha puesto de manifiesto, no todos los ayuntamientos consultados han respondido a la solicitud del Ararteko. Aquellos, cuyas regulaciones difieren de la actual regulación de la tarjeta, que sí lo han hecho nada expresan, sin embargo acerca de las instrucciones que han impartido sobre los derechos mencionados a los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el estacionamiento limitado y denunciar las infracciones a dichas normas, con la excepción del Ayuntamiento de Irun, a cuya respuesta se ha hecho referencia precedentemente. Tampoco informan, en general, sobre sus previsiones de adecuación de la normativa municipal a la nueva regulación, con la excepción citada.

Por otro lado, a tenor de la información recabada, no parece que los ayuntamientos hayan adoptado en general medidas que permitan aportar certeza a las personas titulares de la tarjeta sobre cómo pueden ejercer su derecho a estacionar por el tiempo necesario en las zonas de estacionamiento limitado, en aquellos supuestos en los que el estacionamiento de tales personas está sujeto a límite temporal.



II. Régimen legal

II.1. Marco general

La Constitución dispone que los poderes públicos realizarán una política de integración de las personas con discapacidad y las ampararán especialmente para el disfrute de los derechos fundamentales que reconoce (art. 49).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 13 de diciembre de 2006 la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad con el propósito de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de estas personas (art. 1). La Convención establece como principios generales en este ámbito la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, entre otros (art. 3). La Convención, que entró en vigor para España el día 3 de mayo de 2008, obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos que reconoce (art. 4).

El texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, cuyo referente principal, según se declara en su exposición de motivos, ha sido la Convención, tiene por objeto, entre otros, garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y el ejercicio real y efectivo por parte de estas personas de sus derechos en igualdad de condiciones, mediante la promoción de la autonomía personal, la accesibilidad universal, el acceso al empleo, la inclusión en la comunidad, la vida independiente y la erradicación de toda forma de discriminación, conforme a la Constitución (arts. 9.2, 10, 14 y 49) y a la propia Convención. De entre los principios que establece cabe destacar, por su relación con la cuestión que se analiza, la vida independiente, la accesibilidad universal y la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad. En concordancia con tales principios y con el derecho a la vida independiente que también reconoce, la ley dispone que los ayuntamientos deben adoptar medidas de acción positiva adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos de las personas con discapacidad (art. 30).

En esta misma línea, el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, ordena a los ayuntamientos que, al establecer medidas de estacionamiento limitado, presten especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, con el fin de favorecer su integración social [art. 7.b)].

La acción positiva como medio adecuado para que las personas con algún tipo de discapacidad puedan integrarse social y profesionalmente constituye también, en un plano general, el eje de la regulación contenida en la Ley autonómica 20/1997,



de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad. La accesibilidad se configura, asimismo, en la ley como un elemento fundamental para posibilitar la integración y la participación en la vida social de todas las personas (exposición de motivos y art. 1).

II.2. Regulación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad

La reglamentación actual de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad se encuentra recogida en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que regula las condiciones básicas de su emisión y uso, y en el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, que regula la tarjeta en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El preámbulo del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, justifica su aprobación en la diversidad de regulaciones preexistentes de la tarjeta y en que esa circunstancia estaba generando que una misma persona tuviera diferentes derechos, en función del lugar en el que residiera o al que se desplazase. La norma se dicta, según se declara también en el preámbulo, con la finalidad de establecer unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en todo el Estado para la utilización de la tarjeta, mediante una regulación que garantice, a su vez, la seguridad jurídica de las personas titulares de la tarjeta.

El Real Decreto reconoce a estas personas el derecho a estacionar el vehículo en el que se desplazan por el tiempo necesario en las zonas de aparcamiento de tiempo limitado, tanto si lo conducen como si no lo conducen y, según se desprende de la disposición transitoria tercera, de forma gratuita, salvo en aquellos municipios en los que, a la entrada en vigor de la nueva regulación, se vinieran aplicando, conforme a la correspondiente ordenanza, tarifas por estacionamiento limitado sin eximir a las personas titulares de la tarjeta. Esas tarifas se pueden seguir manteniendo siempre que el municipio de que se trate disponga del número mínimo de plazas de estacionamiento reservadas que se exige legalmente [arts. 2, 6 y 7.1.c), y disposición transitoria tercera].

El derecho a estacionar en las zonas de estacionamiento limitado, que se configura en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, como un derecho básico, forma parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos, tal y como lo ha declarado el Tribunal Constitucional (Sentencia 18/2017, de 2 de febrero de 2017).

El Real Decreto garantiza en todo caso la aplicación a las personas titulares de la tarjeta de las condiciones de uso y de los derechos regulados en normas autonómicas o locales que sean más favorables que los que reconoce (art. 6).

Las administraciones públicas competentes disponían de un año, contado a partir del 24 de diciembre de 2014, en que entró en vigor el Real Decreto 1056/2014,



de 12 de diciembre, para adaptar sus normas a esta disposición (disposición transitoria primera y disposición final segunda).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, a que se ha hecho referencia anteriormente, ha sido el encargado de adecuar la normativa autonómica a la regulación básica estatal.

El Decreto, que entró en vigor el día 13 de abril de 2016, reconoce a los titulares de la tarjeta el derecho a estacionar en las zonas de aparcamiento limitado por el tiempo necesario en los mismos términos establecidos en la normativa básica estatal [arts. 2, 6 y 7.1.c), y disposición final segunda].

Ambas normas, estatal y autonómica, aluden en su preámbulo a la recomendación aprobada por el Consejo de la Unión Europea el día 4 de junio de 1998 (98/376/CE), en la que se instaba a los Estados miembros a que reconocieran mutuamente la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad con arreglo a un modelo comunitario uniforme, con el fin de que sus titulares pudieran disfrutar en todo el territorio comunitario de las facilidades de estacionamiento a que da derecho la tarjeta conforme a las normas nacionales vigentes del país en que se encuentren.

La nueva regulación autonómica sustituye en la Comunidad Autónoma al Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, que adaptó la tarjeta autonómica de estacionamiento para personas con discapacidad existente en ese momento al modelo uniforme de la Unión Europea, siguiendo la recomendación citada.

La regulación de la tarjeta que establecía el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, habilitaba a sus titulares a estacionar en los lugares señalados al efecto y en los lugares de estacionamiento prohibido durante el "*tiempo indispensable*", con determinadas excepciones (art. 4.2).

A diferencia de la anterior regulación, la actual no autoriza, sin embargo, a estacionar con la tarjeta en lugares prohibidos, sino que determina los lugares en los que la tarjeta no permite estacionar en ningún caso y otros en los que sí habilita a estacionar, entre los que se encuentran las zonas de aparcamiento limitado durante el tiempo necesario, que, como se ha señalado, se configura legalmente como un derecho básico de la persona titular de la tarjeta (art. 7 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, y art. 7 del Decreto 50/2016, de 22 de marzo). Es decir, en la regulación anterior el "*tiempo indispensable*" en el que se permitía estacionar estaba referido a los estacionamientos prohibidos, mientras que en la actual normativa el "*tiempo necesario*" hace referencia al aparcamiento en zonas de estacionamiento limitado, que se configura como un derecho, no como un estacionamiento prohibido en el que se permite aparcar. Esa diferente naturaleza y la diferencia en las expresiones utilizadas hace, en opinión de esta institución, que no puedan asimilarse ambas situaciones ni extrapolarse automáticamente los criterios anteriormente establecidos para determinar el



“tiempo indispensable” en el que se podía aparcar en los estacionamientos prohibidos.

En resumen, la nueva regulación de la tarjeta de estacionamiento reconoce el derecho de sus titulares a aparcar en las zonas de estacionamiento limitado por el tiempo necesario y de forma gratuita, salvo determinadas excepciones, el vehículo en el que se desplazan, con independencia de que sea o no de su titularidad, lo conduzcan o no y cumplan o no otras exigencias que las normas municipales establecen. Además, garantiza en todo caso la aplicación de los regímenes municipales más favorables y configura la tarjeta como el título que otorga esos derechos.

III. Pronunciamientos anteriores del Ararteko

El Ararteko se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las regulaciones municipales que excluyen de las medidas específicas que establecen para posibilitar el aparcamiento a las personas con discapacidad en zonas de estacionamiento limitado a aquellas titulares de la tarjeta de estacionamiento que no cumplen los requisitos adicionales que establecen, como ser residente en el municipio o en el Territorio Histórico en el que radica el municipio, obtener el correspondiente distintivo municipal, tener la propiedad del vehículo al que se asigna el distintivo, conducirlo u otros. La Recomendación 24/2004, de 29 de octubre, y la Resolución 2014R-1288-14 del Ararteko, de 30 de octubre de 2014, en las que esta institución formuló sendas recomendaciones al Ayuntamiento de Bilbao para que extendiera a todas las personas titulares de la tarjeta los beneficios del régimen excepcional de estacionamiento de vehículos de personas con discapacidad en zona de estacionamiento limitado, revisara la regulación de dicho régimen y no exigiera otra tarjeta distinta, son una muestra de esos pronunciamientos.

En las recomendaciones citadas, que fueron formuladas antes de la entrada en vigor de la actual regulación de la tarjeta de estacionamiento, el Ararteko consideró que la diferencia de trato que establecía la normativa municipal entre unas y otras personas titulares de la tarjeta, en función de si cumplían los requisitos adicionales exigidos para poder acogerse a la facilidades de estacionamiento que reconocía, carecía de justificación objetiva y razonable, atendiendo a la finalidad integradora de las personas con discapacidad que deben perseguir las medidas de acción positiva dirigidas a facilitar el estacionamiento de tales personas, en el entendimiento de que las exigencias determinantes de la diferencia no se justificaban desde esa perspectiva.

En las recomendaciones, el Ararteko puso, asimismo, de manifiesto que la regulación municipal entrañaba una importante quiebra del modelo de tarjeta única que inspiró la recomendación del Consejo de la Unión Europea a que se ha hecho referencia anteriormente y la tarjeta regulada, de acuerdo con esa recomendación, en el hoy derogado Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, porque reconocía las



facilidades de estacionamiento tan sólo a algunas de las personas titulares de dicha tarjeta, les obligaba, además, a obtener un distintivo municipal e ignoraba que la tarjeta es objeto de reconocimiento recíproco en los Estados miembros de la Unión Europea, y constituye título habilitante único y suficiente en dichos Estados para poder acogerse a las medidas de acción positiva que se establezcan en este ámbito material.

Esta institución se ha pronunciado, asimismo, sobre la normativa municipal citada después de la entrada en vigor de la nueva reglamentación sobre la tarjeta, con ocasión de la tramitación de una queja. Al respecto, ha declarado que la existencia de un derecho a estacionar en las zonas de estacionamiento limitado, que reconoce la normativa reguladora de la tarjeta a sus titulares con un contenido que coincide en lo sustancial con el derecho que se reconoce a una parte de dichas personas en la regulación municipal, hace aún más patente la falta de justificación y de razón de ser del diferente trato que la norma municipal otorga a los titulares de la tarjeta, en función de si cumplen o no otros requisitos, y refuerza la argumentación jurídica que fundamentó las recomendaciones.

Ante la existencia, por virtud de la entrada en vigor de la nueva reglamentación de la tarjeta, de dos regímenes formalmente diferenciados, uno para las personas titulares de la tarjeta y otra para quienes poseen el distintivo municipal de estacionamiento para personas con discapacidad, el Ararteko ha llamado, asimismo, la atención en la queja citada sobre la necesidad de que el Ayuntamiento de Bilbao clarifique las condiciones en las que permite estacionar en zona OTA a las personas titulares de la tarjeta, con el fin de proporcionar a dichas personas seguridad jurídica y la necesaria certeza al respecto.

La garantía de aplicación a las personas titulares de la tarjeta de la normativa municipal más favorable, que la actual regulación de la tarjeta reconoce, priva, asimismo, de justificación al diferente trato que se otorga en la Ordenanza a unas y otras personas, y a la propia existencia de un distintivo municipal. Hace también que las actuaciones municipales que desconocen esa garantía contravengan la previsión establecida al respecto en el artículo 6 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre.

Las consideraciones citadas mantienen toda su vigencia y son extrapolables a otros municipios en los que las medidas específicas que se establecen para facilitar el estacionamiento de las personas con discapacidad se circunscriben a una parte de las personas titulares de la tarjeta, las que cumplen los demás requisitos que se exigen.

IV. Los principios de seguridad jurídica y de legalidad

La Constitución garantiza los principios de seguridad jurídica y de legalidad (art. 9.3), y dispone que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103).



La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 3) y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 6) reiteran, por su parte, el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho de la actuación de la Administración Pública, en general, y de la Administración Local, en particular.

Con relación al principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional ha declarado: *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”* (Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, Fundamento Jurídico 4).

La certeza sobre el derecho aplicable exige, asimismo, la debida articulación entre los diferentes subsistemas normativos que conforman el ordenamiento jurídico.

La seguridad jurídica constituye, por otra parte, uno de los principios de la buena regulación a los que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, somete el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 129).

Este principio exige, según la propia ley, que la iniciativa normativa de que se trate se ejerza de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión por las personas destinatarias de la regulación, así como sus actuaciones y la toma de decisiones (art. 129).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que la Administración revisará periódicamente su normativa para adaptarla a los principios de la buena regulación (art. 130).

En el ámbito material que se está analizando, el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que regula las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, justifica su aprobación, como se ha indicado, entre otras razones, en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de las personas con discapacidad que presentan una movilidad reducida, ante la diversidad de regulaciones preexistentes.

Como se ha puesto, igualmente, de manifiesto, el examen que esta institución ha realizado de las ordenanzas municipales que regulan el estacionamiento limitado



revela que no se ha realizado en general la adecuación de esas normas a la nueva regulación de la tarjeta establecida en el Real Decreto citado y en el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, que regula la tarjeta en la Comunidad Autónoma de Euskadi, pese a que ha transcurrido con exceso el plazo establecido legalmente para hacerlo.

Se ha constatado, asimismo, que en algunos casos la adecuación realizada no ha sido plena, como en Donostia/San Sebastián, donde se siguen manteniendo dos regímenes diferenciados con diferentes derechos, uno para las personas titulares de la tarjeta y otro para quienes poseen el distintivo municipal, como también se ha indicado.

Hay que precisar, no obstante, que los ayuntamientos que reconocen el derecho a estacionar sin limitación temporal y de forma gratuita a todas las personas titulares de la tarjeta no precisan adaptación, ya que en esos casos las regulaciones municipales se acomodan plenamente a la normativa reguladora de la tarjeta, en tanto que reconocen a sus titulares los derechos básicos y la garantía de aplicación de la regulación municipal más favorable que establece esa normativa.

La falta de adecuación está generando que los ayuntamientos cuyas regulaciones entran en colisión con la nueva reglamentación estatal y autonómica de la tarjeta sigan en general aplicando la normativa municipal, lo que supone una actuación contraria a las normas que resultan de aplicación y es fuente de inseguridad jurídica para las personas titulares de la tarjeta, que no saben a qué atenerse ni cuáles son los derechos que se les reconocen en cada municipio. Como se ha señalado, según la información que esta institución ha recabado, en algunos municipios las personas encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas que regulan los sistemas de estacionamiento y denunciar las infracciones a tales normas desconocen incluso que se ha producido un cambio normativo y los derechos que la nueva regulación reconoce.

La inseguridad jurídica alcanza extremos preocupantes en aquellos municipios que reconocen un derecho a estacionar en las zonas de estacionamiento limitado con un contenido que coincide en lo sustancial con el derecho a estacionar en esas zonas por el tiempo necesario que reconoce la nueva regulación de la tarjeta a todas las personas titulares de dicho documento, pero restringido a algunas de estas personas, las que cumplen determinados requisitos adicionales y están en posesión del distintivo municipal de estacionamiento para personas con discapacidad. También se acentúa por la diversidad de regulaciones municipales sobre el régimen a que está sujeto el aparcamiento de las personas con discapacidad en las zonas de estacionamiento limitado, la ausencia de previsiones específicas al respecto en las correspondientes ordenanzas, la existencia de distintivos municipales de estacionamiento para personas con discapacidad, los distintos derechos que se reconocen a las personas titulares de la tarjeta y a quienes poseen los distintivos municipales, la ambigüedad e insuficiencia de algunas regulaciones, y la utilización de términos heterogéneos, imprecisos e



impropios para definir los derechos e identificar a sus titulares. Y, en fin, por la extensión automática de criterios establecidos al amparo de la normativa que regulaba anteriormente la tarjeta de estacionamiento para determinar el tiempo en el que se permitía estacionar con la tarjeta en lugares prohibidos.

El propio concepto "*tiempo necesario*" que la normativa básica estatal emplea para definir el derecho a estacionar en las zonas de estacionamiento limitado es por sí mismo generador de inseguridad, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, que necesita, por ello, ser concretado y valorado en cada caso, como ha puesto de manifiesto uno de los ayuntamientos consultados. Hay que precisar, no obstante, que, a criterio de esta institución, el concepto debe ser interpretado en el sentido más amplio y favorable al ejercicio del derecho, teniendo en cuenta su carácter instrumental al servicio de otros derechos.

Ha de tenerse presente, por otro lado, que las consecuencias de la falta de seguridad jurídica se agravan cuando las sufren personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, como sucede con quienes tienen su movilidad reducida.

Consecuentemente con lo expuesto, el Ararteko considera que las ordenanzas municipales que regulan los sistema de estacionamiento limitado deben adecuarse sin más demora a la normativa que regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, reconociendo los derechos de sus titulares a aparcar en las zonas de estacionamiento limitado el vehículo en el que se desplazan por el tiempo necesario y a que se les aplique la regulación municipal que sea más favorable, que dicha normativa establece.

Se considera, asimismo, que los Ayuntamientos tienen en todo caso que garantizar la aplicación de esos derechos.

Dada la diversidad de regulaciones, es necesario, igualmente, que la información que se proporciona en cada municipio sobre el régimen a que está sometido el aparcamiento de las personas con discapacidad en las zonas de estacionamiento limitado sea clara, con el fin de aportar a esas personas la necesaria certeza al respecto y garantizar así la seguridad jurídica.

En esta tarea deberían evitarse términos que atribuyan directa o indirectamente un desvalor a la persona con discapacidad, como "*minusválido*" e "*inválido*", empleados en algunas ordenanzas, y utilizar expresiones más acordes con los principios y propósitos establecidos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que hayan establecido sistemas de estacionamiento limitado, cuya regulación no se acomoda a la actual



normativa que regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, la siguiente

RECOMENDACIÓN GENERAL

Que adecuen sin más demora las ordenanzas municipales que establecen dichos sistemas a la normativa reguladora de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, establecida en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que regula las condiciones básicas de su emisión y uso, y en el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, que regula la tarjeta en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Que determinen con claridad, conforme a la normativa reguladora de la tarjeta, las condiciones en las que permiten estacionar en zonas de estacionamiento limitado a los vehículos en los que se desplazan las personas titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, con el fin de proporcionar a dichas personas seguridad jurídica y la necesaria certeza al respecto.

Que adopten las medidas precisas para que las personas titulares de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad puedan ejercer sin trabas los derechos que la nueva regulación de la tarjeta les reconoce a estacionar en zonas de estacionamiento limitado por el tiempo necesario el vehículo en el que se desplazan y a que se les aplique la regulación municipal que sea más favorable.

Que impartan instrucciones claras sobre los derechos citados a los agentes encargados de la vigilancia y denuncia de las infracciones a las ordenanzas reguladoras de los sistemas de estacionamiento limitado y proporcionen información general clara y precisa al respecto, que permita a cualquier persona titular de la tarjeta, con independencia de su lugar de residencia, conocer con certeza la regulación que aplican.

Que el lenguaje que utilicen en esta tarea sea acorde con los principios y propósitos establecidos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión, lo que excluye el empleo de términos que atribuyan directa o indirectamente un desvalor a estas personas.