



RECOMENDACIÓN 24/2004, DE 29 DE OCTUBRE, AL AYUNTAMIENTO DE BILBAO, PARA QUE EXTIENDA LOS BENEFICIOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE ESTACIONAMIENTO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD REGULADO EN LA ORDENANZA DE TRÁFICO Y APARCAMIENTO (OTA), DE 31 DE ENERO DE 2002, A TODAS LAS PERSONAS TITULARES DE LA TARJETA ÚNICA DE ESTACIONAMIENTO PREVISTA EN EL DECRETO 256/2000, DE 5 DE DICIEMBRE, Y NO EXIJA A TAL FIN OTRA TARJETA DISTINTA.

Antecedentes

1. Un ciudadano titular de la tarjeta única de estacionamiento para personas con discapacidad, regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, nos mostró su disconformidad con el régimen especial de estacionamiento en zona OTA para estas personas que el Ayuntamiento de Bilbao había establecido en la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (OTA) de 31 de enero de 2002.

La queja se debía, entre otros motivos, a que la nueva regulación no consideraba suficiente la tarjeta única para poder beneficiarse de dicho régimen, sino que exigía una nueva tarjeta municipal, que sólo se otorgaba, además, a las personas titulares de la tarjeta única residentes en Bizkaia, que fueran, a la vez, propietarias y conductoras del vehículo utilizado para sus desplazamientos.

2. Consideramos que la restricción a una parte de las personas titulares de la tarjeta única de las ventajas de aparcamiento establecidas en la Ordenanza y la exigencia de una nueva tarjeta para acceder a dichas ventajas se apartaba radicalmente del espíritu uniformador y de reconocimiento mutuo de una única tarjeta en el ámbito de la Unión Europea, que había inspirado la creación de la tarjeta única comunitaria regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, citado.

Estimamos, igualmente, que no existía la debida relación de proporcionalidad y adecuación entre los requisitos que la Ordenanza exigía a las personas titulares de la tarjeta única para poder acceder a las medidas especiales de estacionamiento y la finalidad integradora que, de acuerdo con la normativa de aplicación al caso, justificaba la adopción de dichas medidas. Ello nos llevó a concluir que el diferente trato que la Ordenanza otorgaba a unas y otras personas poseedoras de la tarjeta única de estacionamiento, en función de si cumplían o no los requisitos citados, estaba desprovisto de la debida justificación.



En nuestra opinión, esta falta de justificación se revelaba con extraordinaria nitidez en la exigencia de que la persona discapacitada fuera conductora del vehículo utilizado para su desplazamiento, ya que con dicha exigencia se excluía paradójicamente a todas aquellas personas a las que su propia discapacidad impedía conducir un automóvil.

3. Hicimos llegar esta valoración al Ayuntamiento de Bilbao, expresándole que, a nuestro juicio, la nueva Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento debía extender las ventajas del régimen específico para personas con discapacidad, previsto en ella, a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, y no exigir a tal fin otro título habilitante que esta misma tarjeta o su equivalente en los demás Estados miembros de la Unión Europea.
4. El Ayuntamiento respondió a nuestra valoración, indicándonos que había habilitado plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad para las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento, y que *“la proliferación de estas tarjetas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el fraude en su utilización, y la obvia constancia de que Bilbao es receptora de vehículos de todo el Territorio Histórico de Bizkaia, ha aconsejado, en virtud de las facultades que otorga al Municipio el artículo 38.4 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, reforzar las exigencias de quienes, teniendo la repetida tarjeta, deseen utilizar las zonas de estacionamiento OTA, exigiendo, para ello, la residencia en Bizkaia y que los vehículos sean conducidos por el minusválido”*.

El Ayuntamiento consideraba, al mismo tiempo, que la medida no vulneraba el principio de igualdad porque, según expresaba, *“igualdad no significa uniformidad, sino idéntico trato para situaciones idénticas”*.

5. Estimamos que las razones señaladas no justificaban la exclusión de los titulares de la tarjeta única de estacionamiento que no cumplieran los requisitos que fijaba la Ordenanza, porque, en nuestra opinión, esas razones resultaban totalmente ajenas a la finalidad integradora que justificaba el régimen singular que ésta establecía para las personas con discapacidad. A nuestro juicio, esas razones tampoco justificaban la exigencia de una nueva tarjeta.



Así se lo trasladamos al Ayuntamiento, reiterándole nuestra inicial valoración, para que nos expresase su parecer al respecto.

6. En respuesta a esta nueva petición, el Ayuntamiento se limitó a indicarnos que las personas titulares de la tarjeta única podían estacionar sus vehículos en las zonas reservadas en exclusiva para ellas, que el número de estas plazas se estaba incrementando, y que había dado instrucciones a la Policía Local para que intensificase la vigilancia de dichos espacios reservados.

Consideraciones

1. El Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, adaptó la tarjeta autonómica de estacionamiento para personas con discapacidad al modelo uniforme de la Unión Europea, siguiendo la recomendación aprobada por el Consejo de la Unión, en fecha 4 de junio de 1998, para que los Estados miembros establecieran una única tarjeta que fuera reconocida mutuamente por todos ellos, con el fin de que sus titulares pudieran disfrutar en toda Europa de las facilidades de estacionamiento relacionadas con ella.

Hay que destacar que, según expresa el anexo I de este Decreto, la tarjeta comunitaria autoriza a su titular a *“hacer uso de las facilidades de estacionamiento vigentes en el Estado miembro en que se encuentre”*, y puede ser utilizada tanto si la persona titular conduce el vehículo como si viaja en él (art. 4.2).

2. La Ordenanza Municipal de Tráfico y Aparcamiento de Bilbao, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el día 31 de enero de 2002, estableció, en sus artículos 15 y 16, un régimen singular de estacionamiento para personas con discapacidad, que permite estacionar en cualquier zona o sector sujeto a OTA durante el horario de vigencia del sistema, y en la actualidad, además, de forma gratuita, según nos ha informado el Ayuntamiento.

Como hemos señalado precedentemente, las facilidades de estacionamiento no se reconocen a todas las personas titulares de la tarjeta única, sino que se reservan a aquellas de tales personas que cumplen los demás requisitos fijados por la Ordenanza, esto es, residir habitualmente en el Territorio de Bizkaia, ostentar la propiedad de un vehículo y conducir dicho vehículo (art. 15).



Para poder beneficiarse de dichas ventajas es preciso, además, que las personas interesadas obtengan una tarjeta específica de estacionamiento, que se otorga a quienes acreditan el cumplimiento de los requisitos citados.

3. El Ararteko estima positivo que el Ayuntamiento de Bilbao haya establecido medidas específicas destinadas a posibilitar el estacionamiento en zona OTA de los vehículos al servicio de las personas con discapacidad.

Con ello, entendemos, se da cumplimiento, en este concreto ámbito, al mandato genérico que contiene el artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, al ordenar a los ayuntamientos que adopten medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos de tales personas. Y se cumple, asimismo, el mandato más específico establecido en el artículo 7.b) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, a cuyo tenor las regulaciones municipales sobre el uso de las vías urbanas en materia de aparcamientos deben prestar especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad.

Ahora bien, a juicio de esta institución, la regulación municipal, en los términos en los que está realizada, entraña una importante quiebra del modelo de tarjeta única que inspiró la recomendación del Consejo de la Unión Europea mencionada, y de la tarjeta creada, de acuerdo con esa recomendación, por el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, porque reconoce las facilidades de estacionamiento tan sólo a algunas de las personas titulares de dicha tarjeta única, y les obliga, además, a obtener una nueva tarjeta municipal.

A nuestro modo de ver, con esta regulación se ignora que la tarjeta única 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 ventajas que se establezcan en este ámbito material.

4. Tanto el artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, como el art. 7.b) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, a cuyas previsiones entendemos, como decimos, que hay que vincular de un modo directo el régimen singular de estacionamiento configurado por la Ordenanza en sus artículos 15 y 16, permiten que los ayuntamientos establezcan medidas para facilitar el estacionamiento de las personas con discapacidad, con



la finalidad de que estas personas puedan integrarse y participar plenamente en la vida social y laboral.

Son medidas de acción positiva que pretenden paliar los problemas de movilidad que las personas con discapacidad tienen en este ámbito por razón, precisamente, de su discapacidad, con el fin último de alcanzar su plena integración. Por tal motivo, sólo se justifican si sirven a esa finalidad integradora.

La acción positiva como medio adecuado para que las personas con algún tipo de discapacidad puedan integrarse social y profesionalmente constituye, en un plano más general, el eje de la regulación contenida en la Ley autonómica 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, como pone de relieve su exposición de motivos.

También la parte expositiva del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, destaca el aspecto finalista de este tipo de medidas.

Desde esta perspectiva, los requisitos que establezcan los ayuntamientos para que las personas con discapacidad puedan beneficiarse de las medidas específicas de estacionamiento dirigidas a ellas deben ser, por tanto, adecuados a la finalidad integradora que las justifica.

A nuestro modo de ver, los requisitos que el Ayuntamiento de Bilbao ha fijado en la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento con este propósito no guardan esta necesaria adecuación.

La falta de adecuación concurre, en nuestra opinión, en el requisito de residir en el Territorio de Bizkaia, pues, con la información de que disponemos, no llegamos a apreciar qué relación existe entre dicha exigencia y la finalidad integradora perseguida. Debemos señalar que, a nuestro entender, las razones que el Ayuntamiento nos ha proporcionado al respecto (*“la obvia constancia de que Bilbao es receptora de vehículos de todo el Territorio”*) resultan totalmente ajenas a aquella finalidad y no sirven para explicar por qué las personas con discapacidad que también llegan al municipio desde otros lugares distintos resultan excluidas de las facilidades de estacionamiento que se otorgan a las que residen en Bizkaia.



La misma valoración nos merecen los dos restantes requisitos establecidos por la Ordenanza, esto es, que la persona discapacitada sea propietaria y conductora del vehículo que se beneficie de las ventajas específicas de estacionamiento. Creemos que, desde la perspectiva integradora que justifica dicho régimen, lo relevante no puede ser que la persona discapacitada sea propietaria del vehículo o que lo conduzca, sino que ese vehículo sirva para su desplazamiento, ya sea como conductora o como simple ocupante. De otro modo, quedarían paradójicamente excluidas de las facilidades de estacionamiento todas aquellas personas que por razón, precisamente, de su discapacidad tienen unos problemas de movilidad tales que ni siquiera pueden conducir un automóvil.

Este es, por lo demás, el criterio utilizado por el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, como ya hemos expresado.

Compartimos la preocupación del Ayuntamiento ante el fraude en la utilización de la tarjeta única de estacionamiento para personas con discapacidad. Pero estimamos que la lucha contra esta lamentable realidad, que parece sustentar la decisión municipal objeto de la queja, no puede servirse de medidas excluyentes que no encuentren la debida justificación en la finalidad integradora que legitima la singularidad de los regímenes especiales de estacionamiento como el que analizamos.

En nuestra opinión, el artículo 38.4 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en el que el Ayuntamiento se apoya para justificar las medidas restrictivas, tampoco puede amparar una decisión de este tipo, ya que el precepto se limita a habilitar genéricamente a los ayuntamientos para regular el régimen de parada y estacionamiento en las vías urbanas y para establecer limitaciones horarias de duración del estacionamiento, pero no faculta para establecer cualquier requisito con este propósito.

5. Como consecuencia de las exigencias establecidas por la Ordenanza para obtener los beneficios del régimen específico para personas con discapacidad, el trato que reciben las personas titulares de la tarjeta única no es el mismo en todos los casos, pues dichos beneficios se otorgan tan solo a un sector de tales personas, el que cumple aquellas exigencias.

A nuestro juicio, esta diferencia de trato entre unas y otras de tales personas carece de justificación objetiva y razonable, atendiendo a la finalidad



integradora de las personas con discapacidad que el régimen citado debe perseguir, ya que consideramos, con la información de que disponemos, que las exigencias determinantes de la diferencia no se justifican desde esta perspectiva.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 24/2004, de 29 de octubre, al Ayuntamiento de Bilbao

Que extienda los beneficios del régimen especial de estacionamiento para personas con discapacidad previsto en los artículos 15 y 16 de la Ordenanza Municipal de Tráfico y Aparcamiento (OTA), aprobada por el Pleno el día 31 de enero de 2002, a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, en las condiciones de utilización establecidas en esta norma, y no exija a tal fin otro título habilitante que esta misma tarjeta o su equivalente en los demás Estados miembros de la Unión Europea.