



**Resolución 2014R-1288-14 del Ararteko, de 30 de octubre de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que modifique la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (OTA) para incluir en el régimen excepcional de estacionamiento de vehículos de personas con discapacidad a las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento que no conduzcan el vehículo en el que se desplazan.**

### Antecedentes

1. (...) y su esposo, (...), solicitaron nuestra intervención con relación a la exigencia de que la persona discapacitada sea, a su vez, la conductora del vehículo, que establece la Ordenanza Municipal de Tráfico y Aparcamiento (OTA) de Bilbao para poder acogerse al régimen excepcional de vehículos de personas con discapacidad (art. 36 y 37).

Según nos expresaron los reclamantes, (...) es titular de la tarjeta única de estacionamiento para personas con discapacidad, que regula el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, pero no puede acogerse al régimen citado, que le permitiría estacionar en cualquier zona y sector de la OTA sin limitación horaria y en la actualidad, al parecer, de forma gratuita, porque la enfermedad que padece le impide conducir el vehículo adaptado en el que se desplaza, del que es titular y cuyo conductor autorizado es su esposo.

De acuerdo con la queja, (...) se había dirigido al Ayuntamiento, exponiéndole el problema y le había solicitado que revisase el criterio legal señalado, por entender que es discriminatorio para las personas con discapacidad que no pueden conducir, que son precisamente las que padecen problemas de movilidad más graves, pero esa administración había desestimado su petición.

2. El Ararteko se había pronunciado en un expediente de queja anterior (expediente ...) sobre una previsión similar contenida en la hoy derogada Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (OTA) de 31 de enero de 2002, que establecía la misma limitación que la Ordenanza vigente para poder acogerse al régimen de vehículos de personas con discapacidad. En dicho expediente, en el que analizamos también otros requisitos que se exigían con esa finalidad, formulamos una recomendación al Ayuntamiento de Bilbao para que extendiera las facilidades de estacionamiento que otorgaba dicho régimen a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre (Recomendación 24/2004, de 29 de octubre). El Ayuntamiento no aceptó la recomendación. No obstante, dado el tiempo transcurrido desde entonces, el hecho de que el requisito controvertido se encontrase regulado en una nueva Ordenanza, la trascendencia de la cuestión desde las perspectivas de los derechos concernidos y la vulnerabilidad del colectivo al que afecta, nos pareció oportuno poner en conocimiento de la administración municipal esta nueva



queja y someter otra vez a su análisis los argumentos que empleamos en la recomendación, para su reconsideración.

Por tal motivo, tras admitirla a trámite y analizarla, nos dirigimos al Ayuntamiento para que nos informase al respecto.

Teniendo en cuenta el planteamiento de la queja y las razones en las que el Ayuntamiento se basó para excluir a la reclamante del régimen de vehículos de personas con discapacidad, coincidentes con las que trasladó posteriormente a esta institución en los términos que más adelante detallaremos, en nuestra solicitud de información insistimos en que, tal y como pusimos de manifiesto en la recomendación, el diferente trato que otorga la Ordenanza a las personas que conducen y a las que no lo hacen carece, a nuestro juicio, de justificación objetiva y razonable, atendiendo a la finalidad integradora de las personas con discapacidad que el régimen legal mencionado debe perseguir.

Le reiteramos, asimismo, que, en nuestra opinión, la lucha contra el fraude en la utilización de la tarjeta única de estacionamiento para personas con discapacidad no podía servirse de medidas excluyentes que no encontrasen la debida justificación en esa finalidad integradora que legitimaba la singularidad del propio régimen excepcional.

Hicimos hincapié, en fin, en que, a nuestro modo de ver, la restricción se apartaba por completo 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.

3. En respuesta a nuestra solicitud, el Ayuntamiento nos ha manifestado su disposición contraria a revisar el criterio legal objeto de la queja, reproduciendo, como hemos indicado, el mismo razonamiento en el que se fundamentó para desestimar la solicitud de la interesada.

El Ayuntamiento entiende que la tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, habilita para estacionar en las plazas específicamente reservadas y en los lugares de estacionamiento prohibido durante el tiempo indispensable con las excepciones que señala. Partiendo de esta consideración, justifica del siguiente modo que las facilidades adicionales de estacionamiento en zona OTA que otorga la Ordenanza a las personas con discapacidad respecto a las previstas en el Decreto citado se restrinjan a quienes, siendo titulares de la tarjeta, conduzcan el vehículo en el que se desplazan:

“a) Al discapacitado que tiene reconocida su condición, y conduce su vehículo, debe facilitarse el estacionamiento en el lugar más cercano al destino al que se



dirija, aunque dicho estacionamiento se encuentre regulado por el sistema OTA, y ello por las obvias dificultades que tiene para desplazarse.

No es el caso del discapacitado que no conduce el vehículo y que es transportado por otra persona, puesto que esta, una vez que ha dejado al discapacitado en su destino, puede perfectamente buscar una reserva de estacionamiento para discapacitados, aparcarlo en la zona en que es residente o en el aparcamiento privado de que, eventualmente, pueda disponer.

b) El uso de la 'tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad' genera una importante bolsa de fraude (agravado por la proliferación de falsificaciones) debido a que no es posible controlar si el vehículo que porta la tarjeta, y que puede ser el de cualquier persona, es utilizado realmente para trasladar a un discapacitado o, como ocurre en la mayoría de los casos, para su uso particular del conductor del vehículo. Por ello, el control policial es más eficaz cuando la inspección se ciñe, única y exclusivamente, a las reservas destinadas específicamente a los discapacitados, y no a todos los espacios públicos municipales destinados a estacionamiento".

El Ayuntamiento ha apelado, asimismo, a la sentencia 639/1994, de 10 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, invocando su fundamento jurídico quinto, en el que, según entiende, se reconoce la facultad de los ayuntamientos para regular libremente la extensión de los derechos que concedía la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad regulada en el Decreto 236/1989, de 17 de octubre, que contenía la regulación en la materia con anterioridad al Decreto 256/2000, de 5 de diciembre.

### 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 el día 4 de junio de 1998, para que los Estados miembros establecieran una única tarjeta que fuera reconocida mutuamente por todos, con el fin de que sus titulares pudieran disfrutar en toda Europa de las facilidades de estacionamiento relacionadas con ella, con arreglo a las normas nacionales vigentes del país en que se encuentre la persona.

Tal y como señala el Ayuntamiento, la tarjeta habilita para estacionar en los lugares señalados al efecto y en los lugares de estacionamiento prohibido durante el tiempo indispensable, con determinadas excepciones (art. 4.2). Pero también habilita para hacer uso de las facilidades de estacionamiento vigentes en el Estado miembro en que se encuentre su titular (Anexo I).

Los derechos que otorga la tarjeta se reconocen tanto si la persona titular conduce el vehículo como si viaja en él (art. 4.2).





2. La Ordenanza Municipal de Tráfico y Aparcamiento (OTA) de Bilbao establece un régimen excepcional de estacionamiento para los vehículos de las personas con discapacidad —que, como hemos señalado, permite estacionar en cualquier zona o sector sujeto a OTA durante el horario de vigencia del sistema sin limitación horaria y en la actualidad de forma gratuita, según parece—, del que quedan excluidas aquellas personas titulares de la tarjeta única que no conduzcan sus vehículos (art. 32 y ss.).

Ello supone que quedan excluidas de las facilidades de estacionamiento citadas todas aquellas personas titulares de la tarjeta única a las que su propia discapacidad les impide conducir un vehículo, como sucede en el caso de la queja.

Como hemos expresado en los antecedentes, una exclusión similar se contenía en la anterior Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento de 31 de enero de 2002, que dio lugar a la Recomendación 24/2004, de 29 de octubre, a la que hemos hecho referencia precedentemente. En la recomendación analizamos, además, otros requisitos adicionales que la Ordenanza establecía para poder acogerse al régimen de personas con discapacidad, como la exigencia de una tarjeta diferente a la tarjeta única, residir en Bizkaia y ser propietaria del vehículo, cuya revisión también recomendamos.

El Ayuntamiento aceptó, en parte, la recomendación, al suprimir el requisito de la residencia, pero ha mantenido en la vigente regulación las restantes exigencias, entre las que se encuentra, como decimos, la de que la persona discapacitada tenga que conducir el vehículo en el que se desplaza.

En esta resolución nos centraremos en este último requisito, por ser este el motivo de la queja, sin perjuicio de que sigamos manteniendo el criterio que expresamos en la recomendación citada respecto a la necesidad de revisar las exigencias de una nueva tarjeta y de ostentar la propiedad del vehículo.

3. En la Recomendación 24/2004, de 29 de octubre nos pronunciamos sobre la cuestión que se plantea en la queja en los siguientes términos:

*“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 (...) 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”.*





A la vista de las explicaciones que nos ha proporcionado el Ayuntamiento para justificar la restricción que ha motivado la queja, entendemos que las anteriores consideraciones mantienen toda su vigencia.

Hay que hacer notar, no obstante, que la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, el cual contiene en su artículo 30 un mandato similar al del artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, al que nos referíamos en nuestra fundamentación, para que los ayuntamientos adopten medidas que faciliten el estacionamiento de los vehículos de las personas con problemas graves de movilidad derivados de su discapacidad.

Tenemos que insistir en que, en nuestra opinión, las razones que nos ha ofrecido el Ayuntamiento para fundamentar el diferente trato que se otorga a las personas con discapacidad en función de si conducen o no el vehículo en el que se desplazan no justifican la diferencia de trato desde la perspectiva de la finalidad integradora que debe perseguir el establecimiento de medidas de acción positiva como las que son objeto de la queja.

Creemos que los argumentos que nos ha trasladado el Ayuntamiento para minimizar los problemas de movilidad de las personas a las que su propia discapacidad les impide conducir un vehículo no pueden aceptarse. A nuestro juicio, tales argumentos suponen desconocer las graves dificultades de desplazamiento que aquejan a estas personas y su alto nivel de dependencia, que las obligan en la generalidad de los casos a tener que estar acompañadas permanentemente de otra persona.

4. El Ayuntamiento parece dar entender que la sentencia 639/1994, de 10 de octubre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ampara el diferente trato que se otorga en la Ordenanza a las personas con discapacidad en función de si conducen o no el vehículo en el que se desplazan, cuando invoca el fundamento jurídico quinto de la sentencia, que, a su juicio, le reconoce la facultad de regular libremente la extensión de los derechos que otorgaba la tarjeta de estacionamiento anterior a la hoy vigente.

La sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo que interpuso el propio Ayuntamiento contra el Decreto 236/1989, de 17 de octubre, que regulaba antes del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, porque consideraba, entre otros motivos, que invadía competencias de los Entes Locales.

El fundamento jurídico quinto de la sentencia, al que apela el Ayuntamiento, es el que da respuesta a este motivo de impugnación en los siguientes





términos que el Ayuntamiento transcribe en la información que nos ha facilitado y en la denegación de la solicitud que le presentó la interesada para acogerse al régimen excepcional de la OTA para los vehículos de las personas con discapacidad previsto en la vigente Ordenanza:

*“(...) Sin embargo, esta alegación no puede compartirse, pues, sin perjuicio de señalar que las competencias atribuidas a los municipios en el referido art. 25.2 de la Ley 7/1985, lo son ‘en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas’, como señala dicho precepto, -legislación que, obviamente, ha de respetar a su vez la autonomía de los entes locales prevista en la Constitución- ha de indicarse también que el Decreto impugnado, como señala la Administración demandada, no cuestiona esa competencia sobre tráfico viario urbano del Ayuntamiento de Bilbao, ni tampoco lesiona la autonomía municipal reconocida en el art. 140 de la Constitución, pues básicamente se limita a establecer que las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas disminuidas, concedidas por los Ayuntamientos (art. 2 y 7), tendrán validez en todos los municipios de la Comunidad Autónoma, para acreditar al titular de la tarjeta para disfrutar de los beneficios que los respectivos Ayuntamientos “tengan establecidos en materia de ordenación y circulación de vehículos en sus Ordenanzas”(art. 2), debiendo su titular cumplir, por otra parte, las indicaciones de la policía municipal o autoridad competente en la materia (art. 4).*

*No se dispone, pues, en el Decreto impugnado que los vehículos de minusválidos queden exentos respecto de la regulación del tráfico efectuada por los respectivos Ayuntamientos, sino que lo que realiza esta norma es atribuir eficacia en todos los Municipios de la Comunidad Autónoma a las tarjetas concedidas por cada Ayuntamiento, conforme al procedimiento que en el mismo se dispone, en favor de vehículos para personas minusválidas, para que su titular pueda obtener los beneficios previstos en materia de circulación de vehículos en las respectivas Ordenanzas.*

*Es importante también señalar que esta regulación en favor de personas con minusvalías de movilidad se hace por el Gobierno Vasco al amparo de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 6/1982 de Servicios Sociales, al que atribuye, entre otras, la competencia de coordinar las actuaciones de los distintos órganos de la Administración competente en la materia, con el fin de garantizar una política social homogénea.”*

Tal y como señala el Ayuntamiento, la sentencia reconoce, en efecto, que el Ayuntamiento puede establecer en la correspondiente Ordenanza facilidades de estacionamiento para las personas con discapacidad, basándose en las propias previsiones del Decreto impugnado.

Ello no significa, sin embargo, que la regulación municipal que se apruebe en el ejercicio de esa competencia pueda otorgar un tratamiento diferenciado a las personas con discapacidad en función de si conducen o no el vehículo en el que viajan, que es lo que ha motivado la queja.





La sentencia no reconoce esa potestad ni puede, en nuestra opinión, colegirse de ella un reconocimiento tal.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente recomendación al Ayuntamiento de Bilbao:

### RECOMENDACIÓN

Que modifique la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (OTA) para incluir en el régimen excepcional de estacionamiento de vehículos de personas con discapacidad a las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento regulada en el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, que no conduzcan el vehículo en el que se desplazan.

