

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1058/2014 (SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD)

Referencia: 1058/2014

Procedencia: SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

Asunto: Proyecto de real decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

Fecha de aprobación: 20/11/2014

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2014, , emitió, por mayoría, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden comunicada de V. E. de 22 de octubre de 2014, con registro de entrada el mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a un proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- El proyecto de Real Decreto que constituye el objeto del expediente remitido a este Consejo (citado también, abreviadamente en lo sucesivo, como el "Proyecto"), está fechado el 14 de octubre de 2014 y viene precedido de un borrador de 15 de enero de 2014.

El Proyecto consta de un preámbulo, ocho artículos, cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo se inicia con la cita del artículo 9.2 de la Constitución que atribuye a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y del artículo 49 de la Carta Magna que ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos. A continuación cita también el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que recoge entre sus principios previstos en el artículo 3, el de vida independiente y el de accesibilidad universal y el artículo 30 prevé la adopción por los ayuntamientos de las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a personas con problemas graves de movilidad o movilidad reducida, por razón de su discapacidad.

Prosigue el preámbulo señalando que la autonomía personal y la independencia de las personas, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, son principios igualmente recogidos en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. También cita la Recomendación (98/376/CE) del Consejo de la Unión Europea, de 4 de junio de 1998, que se refiere expresamente a la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad con arreglo a un modelo comunitario uniforme.

Finalmente, se refiere el preámbulo al 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, que atribuye en su artículo 7 a los municipios la competencia para regular, mediante ordenanza municipal de circulación, la distribución equitativa de los aparcamientos en las vías urbanas. Y la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que impuso a los municipios la obligación de conceder una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad con problemas graves de movilidad, con validez en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la Unión Europea.

El objeto del Real Decreto proyectado, concluye el preámbulo, es el establecimiento, "desde el más absoluto respeto a las competencias autonómicas y municipales", de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en todo el territorio para la utilización de la tarjeta de estacionamiento. Asimismo, se recoge la obligación sobre el número mínimo de plazas de aparcamiento disponibles, obligación que estaba ya recogida en el artículo 35 de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, si bien se eleva el rango normativo de la obligación al ser incluida en este real decreto.

El párrafo que precede a la parte dispositiva del proyecto de Real Decreto señala que el mismo se somete a la deliberación del Consejo de Ministros a propuesta de V. E. con la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo que hace a la parte dispositiva, el Proyecto consta de ocho artículos:

- Artículo 1. Objeto. - Artículo 2. Definición de la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida. - Artículo 3. Titulares del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento. - Artículo 4. Ámbito territorial de la tarjeta de estacionamiento. - Artículo 5. Plazas de aparcamiento reservadas para personas titulares de la tarjeta de estacionamiento. - Artículo 6. Condiciones de uso. - Artículo 7. Derechos de los titulares y limitaciones de uso. - Artículo 8. Obligaciones de los titulares.

La disposición adicional primera se refiere a la garantía procedimental ("dictamen preceptivo por los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad"). La disposición adicional segunda trata de la renovación de la tarjeta de estacionamiento. La disposición adicional tercera regula la concesión de la tarjeta de estacionamiento provisional por razones

excepcionales. La disposición adicional cuarta se refiere a la reserva de plazas en servicios y establecimientos sanitarios. Y, finalmente, la disposición adicional quinta trata de la garantía del respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente.

Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, se refieren, respectivamente, a la adaptación de la normativa, al régimen de las tarjetas emitidas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto proyectado y a las situaciones preexistentes en relación con el estacionamiento en plazas de aparcamiento de tiempo limitado.

La disposición derogatoria única deroga la letra c) del artículo 7 del Anexo al Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por último, en cuanto a las disposiciones finales, la primera regula el título competencial (regla 1ª del artículo 149.1 de la Constitución) y la disposición final segunda establece la entrada en vigor del proyectado Real Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Además de la Orden comunicada de V. E., el Proyecto -junto con el borrador que lo precede- y un índice numerado, integran el expediente los siguientes documentos:

- Informe de la Dirección General de Tráfico y del Consejo Superior de Seguridad Vial, en el que se hace constar que, si bien el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen en todo el territorio nacional la expedición de la tarjeta de estacionamiento para los ciudadanos con discapacidad es competencia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la competencia para regular su utilización y consecuencias recae en el ámbito del tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y corresponde al Ministerio del Interior. Señalan que, por estas razones, deberían suprimirse del Proyecto los artículos 6, 7 y 8, la disposición transitoria primera y disposición transitoria segunda, que habrían de incorporarse, en su caso, a la legislación de tráfico de circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en concreto, al Reglamento General de Circulación. Tras una reunión el 28 de julio de 2014 "se llegó al acuerdo de que las condiciones de uso, derechos y limitaciones, y obligaciones de los titulares de la tarjeta de estacionamiento se regulen en este proyecto". El día 29 de julio de 2014, la Dirección General de Tráfico, por correo electrónico, informó favorablemente el texto del proyecto de real decreto.

- Informe de la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que no formula objeciones.

- Informe de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que solicita la inclusión de los cuidadores no profesionales como beneficiarios, supletoriamente, de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Considera que el Proyecto tiene un impacto positivo en el género.

- Informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se refiere a la adecuación del Proyecto al orden de distribución de competencias toda vez que se ha suprimido la regulación excesivamente detallada relativa a las características de las tarjetas y el procedimiento de concesión. Aun así, concluye el informe que es previsible que el Proyecto suscite alguna controversia competencial con las Comunidades Autónomas.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que se inicia con la cita de los distintos antecedentes normativos y, a continuación, se refiere al objeto y estructura del Proyecto, al rango de la norma propuesta, al procedimiento de elaboración y al contenido del Real Decreto proyectado, haciendo unas consideraciones a su articulado que han sido incorporadas, en gran medida, en la última versión del texto proyectado.

- Informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad, de la Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas y Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, no formulándose observaciones en ninguno de ellos.

- Informe del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, en el que se plantean distintas observaciones que han sido tenidas en cuenta con excepción de la relativa al artículo 6 sobre la inclusión de un régimen sancionador.

- Informe del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco, que objeta el encuadramiento del Proyecto en el legítimo ejercicio de la competencia estatal y está en desacuerdo con él por considerar que constituye un supuesto de ejercicio exorbitante de la competencia del Estado que conculca la competencia que, en la materia de "asistencia social" atribuye a la Comunidad Autónoma el artículo 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

- Informe de la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Valencia que no formula observaciones. No obstante, manifiesta que la Orden de 11 de enero de 2001 de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regula la tarjeta de estacionamiento para vehículos que transportan personas con movilidad reducida, y se establecen las condiciones para su concesión (DOGV 3.923 de 23 de enero de 2001), no contempla como titulares a las personas jurídicas, por lo que se debería modificar la Orden.

- Informe del Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña, de 14 de marzo de 2013, en el que se formulan unas consideraciones generales sobre el ámbito competencial y otras más concretas a los artículos 3, 4 y 7.

- Informe de la Comunidad de Madrid, que no hace observaciones al texto proyectado.

- Informe del Servicio Canario de Salud del Gobierno de Canarias, que valora positivamente el Proyecto.

- Informe de la Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social del Gobierno de las Illes Balears respecto del cual se incorporan en la última versión del texto proyectado todas las sugerencias propuestas.

- Informe de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, que solicita incluir la posibilidad de acceso a la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad a quienes tengan una discapacidad visual grave y menores de tres años. La Consejería de Justicia e Interior propone incluir un régimen sancionador y un anexo con el modelo de la Recomendación 98/376/CE.

- Informe de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria, que emite informe favorable con algunas observaciones, entre otras, la ampliación de los beneficiarios (se refiere también a los menores de 3 años) y propone introducir mecanismos que impidan la falsificación de la tarjeta. Se refiere también a una regulación para la inutilización de la misma en caso de fallecimiento del beneficiario.

- Informe de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que propone que queden excluidas del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad con movilidad reducida, aquellas personas jurídicas inscritas en comunidades autónomas donde la regulación específica de la tarjeta contemple la emisión de la misma en beneficio de personas físicas con discapacidad y movilidad reducida, debido a que su uso es válido en cualquier vehículo, también de uso colectivo, donde la persona sea transportada. Hace algunas otras observaciones al artículo 8 y a las disposiciones del texto del Proyecto.

- Informe de la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, en el que se hacen unas observaciones menores de mejora de redacción en el texto.

- Informe de la Ciudad Autónoma de Melilla que formula observaciones a los artículos 3, 7.2 y 8 y propone unificar las disposiciones adicionales primera y segunda bajo un título o un artículo dentro del proyecto, bajo el título de "tramitación", que recogiera el

procedimiento básico para la concesión de la tarjeta.

- Informe de la Federación Española de Municipios, de 28 de mayo de 2014, en el que se formulan varias observaciones que son, en su mayoría, aceptadas e incorporadas en la última versión del texto proyectado.

- Informe del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) que propone incorporar en el artículo 3 una mención expresa a la promoción de empleo, como servicio esencial para la inclusión de las personas con discapacidad, para que las entidades que presten este servicio estén en el ámbito subjetivo del real decreto. Y propone extender el derecho de la reserva de plaza de aparcamiento al lugar próximo al puesto de estudio o formación.

- Informe de diversas entidades, públicas o privadas, afectadas por el contenido del proyectado Real Decreto a las que se ha dado la posibilidad de alegar, que han sido: Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER), Organización Nacional de Ciegos (ONCE), Plataforma representativa estatal de personas con discapacidad física (PREDIF), Asociación Española Contra el Cáncer (AECC), Real Automóvil Club de España (RACE) y RACC Automóvil Club.

- Aprobación previa del Secretario de Estado de Administraciones Públicas (por delegación del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, según Orden HAP/3559/2011, de 28 de diciembre), de fecha de 18 de febrero de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

TERCERO.- El texto del Proyecto se acompaña de una memoria del análisis de impacto normativo, de 14 de octubre de 2014.

La memoria, en cuyo Anexo I figura un "resumen ejecutivo" de la misma, comienza examinando la necesidad y oportunidad de la norma en proyecto, en los mismos términos que el preámbulo del proyecto de Real Decreto.

A continuación, la memoria procede a examinar el contenido del Proyecto y su análisis jurídico, concluyendo que introduce las prescripciones precisas para hacer efectivas unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en todo el territorio nacional para la utilización de la tarjeta de estacionamiento por personas con discapacidad.

La principal novedad de este Real Decreto -prosigue señalando la memoria- radica en que por primera vez se regulan con ámbito estatal unas condiciones básicas comunes para la utilización de la tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad y con movilidad reducida.

Señala también la memoria que no existe alternativa de naturaleza normativa para afrontar la situación que se regula. Solo mediante la aprobación de este real decreto se pueden establecer unas condiciones básicas para el ejercicio de los derechos derivados de la tarjeta de estacionamiento en todo el territorio del Estado.

Se analiza también el procedimiento de elaboración de la disposición normativa en proyecto y se refieren los distintos informes que han sido evacuados, así como un resumen de las diversas observaciones formuladas y las razones de porqué no han sido, en su caso, aceptadas.

Por lo que se refiere al análisis de impactos, la memoria señala que la norma en proyecto "se adecua al orden de distribución de competencias". El proyecto de real decreto se fundamenta en el título competencial previsto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución. El contenido de la norma, relacionado con el concepto de accesibilidad y el derecho a la vida independiente, se encuentra estrechamente ligado con el título competencial autonómico en materia de asuntos sociales. Por ello, el Proyecto, según la memoria, se limita a regular unas condiciones básicas de igualdad, en el ejercicio de los derechos, por parte de las personas con discapacidad, en el marco de un título competencial suficiente. Concluye en este punto la memoria señalando lo siguiente: "Acerca del alcance del artículo 149.1.1ª de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado que constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una <<regulación>>, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (STC 61/1997, FJ.7)".

Dice la memoria que el Proyecto tiene por objeto dotar de coherencia y garantizar la igualdad en el disfrute de un derecho ya existente, regulado y en funcionamiento en todo el territorio del Estado, pero en el que se han detectado importantes disfunciones. Por tanto no tiene impacto presupuestario. El coste que pueda suponer la adaptación del procedimiento en alguna administración territorial es irrelevante en términos económicos, asume con cargo a sus presupuestos ordinarios, y se verá compensado por los beneficios que reporta a los beneficiarios del derecho y sus familias.

En cuanto al impacto económico y presupuestario, la memoria dice que el Proyecto no tiene impacto económico ni presupuestario para la Administración General del Estado. En cuanto a las Administraciones Territoriales, si bien el ámbito subjetivo de aplicación puede verse ampliado, los procedimientos de emisión y gestión de las tarjetas de aparcamiento para personas con discapacidad ya están instaurados y en funcionamiento en todas las Comunidades Autónomas. Por ello, el coste que se derive de la puesta en marcha del real decreto podrá ser asumido con la dotación presupuestaria ordinaria del organismo competente correspondiente, sin que suponga incremento alguno del gasto público. Igualmente las señalizaciones especiales para aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad con movilidad reducida ya están colocadas en las vías públicas y no se ven afectadas.

En cuanto al impacto por razón de género, la memoria dice que el Proyecto tiene un impacto positivo en el género porque contribuye a eliminar las desigualdades que eventualmente pueden sufrir las personas con discapacidad de las que un elevado número son mujeres. Según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD), realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2008, más de la mitad de la población de España son mujeres. De las 3.528.221 personas con discapacidad que viven en España (9% de la población general), el 58% son mujeres, sin contar entre ellas la población de niñas de 0 a 6 años. Y A partir de los 45 años, el número de mujeres con discapacidades supera al de hombres en un 60%.

Finalmente, en cuanto al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, la memoria indica que el Proyecto tiene un impacto muy favorable en el colectivo de personas con discapacidad con movilidad reducida, pues si bien todas las comunidades autónomas tienen regulada la tarjeta de estacionamiento, los derechos que otorga su concesión no son iguales en todas ellas y hay problemas por la falta de reconocimiento de las tarjetas en otras Comunidades Autónomas o en otros ayuntamientos.

Y, en tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I.- Objeto y competencia

Se somete a dictamen el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

El presente dictamen se emite de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, según el cual deberá recabarse el parecer de este Cuerpo Consultivo en los casos de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

II. Procedimiento de elaboración

Por lo que se refiere a la tramitación dada al expediente ahora analizado, se han observado las prescripciones generales del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas, siguiéndose los trámites esenciales previstos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en los términos que han quedado recogidos en los antecedentes.

Y, así, obran en el expediente, aparte del borrador que ha precedido al proyecto final -y la memoria del análisis de impacto

normativo-, la "aprobación previa" del Secretario de Estado de Administraciones Públicas (por delegación del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, según Orden HAP/3559/2011, de 28 de diciembre) a que se refiere el artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, y el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 24.3 de la Ley 50/1997.

Han informado las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad, la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como la Dirección General de Tráfico y del Consejo Superior de Seguridad Vial del Ministerio del Interior y la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Se ha emplazado para alegaciones a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas.

Se ha dado asimismo audiencia a numerosas entidades, públicas y privadas, cuyos intereses pueden estar afectados por el Proyecto.

III. Consideraciones

III.1. Marco normativo y objeto del Proyecto

El Proyecto viene motivado, como se señala en su parte expositiva, por establecer "unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en todo el territorio para la utilización de la tarjeta de estacionamiento, con una regulación que garantice la seguridad jurídica de cualquier ciudadano con discapacidad que presenta movilidad reducida, y que se desplace por cualquier lugar del territorio nacional".

Antes de entrar en el análisis del fondo del Proyecto conviene recordar que, además del artículo 9.2 de la Constitución -con el que se inicia el preámbulo del Proyecto-, el artículo 49 de la citada norma suprema, ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos. Igualmente, debe recordarse que 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 (el Consejo de Estado, con relación al Proyecto de dicho texto, emitió su dictamen 1.183/2013) integró las tres principales disposiciones relativas a la protección de las personas con discapacidad: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El artículo 3 del citado texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, recoge los principios que han de regir, entre los cuales se encuentra, "a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas. b) La vida independiente. c) La no discriminación. d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas. e) La igualdad de oportunidades. (...) h) La accesibilidad universal...".

Más concretamente, el artículo 30 del mismo texto refundido (antiguo artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad) prevé que "Los ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a personas con problemas graves de movilidad, por razón de su discapacidad".

En paralelo con la regulación nacional, hay que tener en cuenta que en el ámbito de la Unión Europea se han dictado varias normas con relación a esta materia. Por lo que afecta al Proyecto objeto de examen, hay que atender principalmente a la Recomendación (98/376/CE) del Consejo de la Unión Europea, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. La citada norma recomendaba a los Estados miembros: (i) la creación de "la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, que se les concederá con arreglo a las disposiciones nacionales correspondientes de acuerdo con el modelo comunitario uniforme que se describe en el anexo"; (ii) el reconocimiento, "a partir del 1 de enero de 1999, las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad que cada Estado miembro cree con arreglo a un modelo comunitario uniforme a fin de que el titular de una tarjeta de este tipo pueda disfrutar de las facilidades de estacionamiento relacionadas con dicha tarjeta concedidas en el Estado miembro en que se encuentre"; (iii) "que concedan el disfrute de la tarjeta de estacionamiento a las personas cuya discapacidad les origine una movilidad reducida"; (iv) que, en el momento de expedir la tarjeta de estacionamiento, entreguen "un resumen de las condiciones de utilización en los distintos Estados miembros de la Unión Europea"; (v) que adopten las medidas necesarias para que las tarjetas "estén disponibles, a más tardar, el 1 de enero de 2000"; (vi) "que informen a la Comisión antes del 1 de julio de 2000 sobre el curso dado a la presente Recomendación".

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 (modificado en este punto por el apartado cuatro del artículo único de la Ley 19/2001, 19 diciembre), dispone lo siguiente:

"Se atribuyen a los Municipios, en ámbito de esta Ley, las siguientes competencias:

(...)

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".

Por otro lado, la disposición adicional cuarta de la citada Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma 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, prevé que "Los Municipios en el ejercicio de las competencias que les atribuye el artículo 7 de esta norma y en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, durante el año siguiente a la entrada en vigor de esta Ley, deberán adoptar las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad y para la efectividad de los derechos que de la misma derivan, teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad. Los Municipios expedirán las tarjetas de aparcamiento especial para minusválidos según el modelo determinado reglamentariamente, y tendrán validez en todo el territorio nacional. Las tarjetas expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición normativa podrán seguir usándose hasta su sustitución".

A la vista de todo ello, las Comunidades Autónomas han aprobado diferentes disposiciones reguladoras del régimen jurídico aplicable a esta tarjeta de estacionamiento expedida por los municipios, el derecho de sus titulares y el procedimiento para su concesión, de manera que en la actualidad todas las Comunidades Autónomas cuentan con una regulación en la materia (País Vasco, Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y se adapta al modelo comunitario uniforme; Cataluña, Decreto 97/2002, de 5 de marzo, sobre la tarjeta de aparcamiento para personas con disminución y otras medidas dirigidas a facilitar el desplazamiento de las personas con movilidad reducida; Galicia, artículos 27 y 28 de la Ley 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia y artículos 50 a 53 del Decreto 35/2000, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia; Andalucía, Orden de 10 de marzo de 2010, por la que se aprueba el modelo y procedimiento de concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida; Asturias, Decreto 180/1999, de 30 de diciembre, por el que se crea la Tarjeta de Estacionamiento de vehículos que transporten personas con movilidad reducida; Cantabria,

Decreto 106/2001, de 20 de noviembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad; La Rioja, Orden 17/2001, de 11 de diciembre de 2001, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se crea la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida; Murcia, Decreto 64/2007, de 27 de abril, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad; Comunidad Valenciana, Orden de 11 de enero de 2001, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regula la tarjeta de estacionamiento para vehículos que transportan personas con movilidad reducida, y se establecen las condiciones para su concesión; Aragón, artículo 12 de la Ley 3/1997, de 7 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación de Aragón y artículos 10 y 11 del Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación; Castilla-La Mancha, Orden de 13 de junio de 2000, de la Consejería de Bienestar Social, de aplicación de la Tarjeta de Accesibilidad en Castilla-La Mancha, por la que se modifica el formato de la Tarjeta de Accesibilidad y se establece el procedimiento para su concesión y renovación; Canarias, Artículo 16 de la Ley 8/1995 de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación y Artículo 40 del Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; Extremadura, Orden de 7 de junio de 1999, por la que se establece el modelo de tarjeta de aparcamiento para discapacitados; Illes Balears, Real Decreto 110/2010, de 15 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas - artículo 34-, artículo 36 de la Ley 3/1993, de 4 de mayo, para la mejora de la accesibilidad y de la supresión de las barreras arquitectónicas de las Islas Baleares y Decreto 110/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas; Madrid, Ordenanza reguladora de la tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, reserva de espacios y régimen disciplinario, artículo 33 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y artículo 24 del Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas; Castilla y León, Orden FAM/436/2004, de 17 de marzo, por la que se crea y regula el Registro de Tarjetas de Estacionamiento de Castilla y León, artículo 16 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León y artículo 36 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León; Navarra, Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, sobre barreras físicas y sensoriales de Navarra y Artículo 7 del Decreto Foral 57/1990, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la eliminación de barreras físicas y sensoriales en los transportes).

No obstante, señala el preámbulo del Proyecto que la diversidad de la regulación conduce a diferencias en cuanto al uso de la tarjeta y los derechos que otorga su concesión, encontrándose situaciones, para una misma persona, muy diferenciadas según el lugar donde resida o al que se desplace. Por ello, en el Consejo Nacional de Discapacidad celebrado el 9 de enero de 2013, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad propuso el establecimiento de unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en todo el territorio para la utilización de la tarjeta de estacionamiento, con una regulación homogénea que garantice la seguridad jurídica de cualquier ciudadano con discapacidad que se desplace por cualquier lugar del territorio nacional. Y a este propósito del Consejo Nacional de la Discapacidad responde el Proyecto, tal y como también se indica en su artículo 1 ("Objeto"): "Este real decreto tiene por objeto establecer las condiciones básicas del régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida".

III. 2. Aspectos competenciales

La disposición final primera ("Título competencial") prevé que el Real Decreto que se proyecta se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla 1ª del artículo 149.1 que reserva al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El Proyecto no cita la regla 21ª relativa al cumplimiento de los deberes y al tráfico y circulación de vehículos a motor.

Además, el contenido del Proyecto está relacionado con el concepto de accesibilidad, que se encuentra estrechamente ligado con otros títulos competenciales autonómicos y, especialmente, con la asistencia social.

Con relación al artículo 149.1.1ª, el Tribunal Constitucional ha señalado que "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constraído al ámbito normativo, lo que permite al Estado una <<regulación>>, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997). Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 290/2000, afirma que "junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1.1 CE las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional (...). De lo anterior se desprende, pues, que la exigencia constitucional de protección de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional requiere que éstos, en correspondencia con la función que poseen en nuestro ordenamiento (artículo 10.1 CE), tengan una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas "ex" artículo 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en su disfrute. Asimismo, que dicha exigencia faculta al Estado para adoptar garantías normativas y, en su caso, garantías institucionales".

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002 afirma que la regla 1ª del artículo 149.1 de la Constitución más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Por lo que se refiere a la interpretación y alcance del título competencial contemplado en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, el Tribunal Constitucional lo ha delimitado de la siguiente manera: respecto de la delimitación negativa de dicho título, "no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, (...) que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales (...); "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El artículo 149.1.1ª de la Constitución "no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad (...). El Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias (...), las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan y, en consecuencia, el artículo 149.1.1º CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario (...) quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1º CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional" (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 228/2003, de 18 de diciembre). En este mismo sentido se señala que "este Tribunal ha afirmado reiteradamente que las "condiciones básicas" no son normas básicas susceptibles de desarrollo por las Comunidades Autónomas" (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7 a), 37/2002, de 14 de febrero, F. 12 y 133/2006, FJ. 9).

Todo ello lleva a la conclusión, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). Dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo

aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho, los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho, etcétera. Téngase también en cuenta a tal respecto que la Recomendación 98/376/CE incluso se refiere a un "modelo comunitario uniforme", por lo que el objeto del Proyecto es establecer, "desde el más absoluto respeto a las competencias autonómicas y municipales", las condiciones que garanticen una igualdad en todo el territorio español.

En cuanto a la competencia sobre tráfico y circulación de vehículos de motor, el Proyecto no se refiere a esta ni cita el artículo 149.1.21ª de la Constitución. Ha reiterado, no obstante, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 203/1992 que "en cuanto a la materia de tráfico, su núcleo fundamental está conformado por las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales. Junto a estas actividades que constituyen el núcleo indiscutible de la materia de tráfico, cabe incluir en este ámbito material otras actividades, conexas por razones de finalidad con las primeras, que tienden a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial. Este sería el caso, por ejemplo, de las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes".

También el Proyecto incide sobre las competencias municipales, si bien en este punto el propio Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial alude, en su artículo 7, a las competencias que corresponden a los municipios en el ámbito de la Ley, y el propio texto legal, así como su desarrollo contenido en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, establecen en su articulado diversas restricciones que condicionarán el ejercicio de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos, como es el caso de las velocidades máximas en vías urbanas o las restricciones para la circulación de ciclos y ciclomotores.

En cuanto al modelo oficial que consta como Anexo en la Recomendación 98/376/CE y que durante la tramitación del Proyecto se ha cuestionado si debía adjuntarse o no como anexo al Real Decreto proyectado, hay que tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el establecimiento de modelos: el Estado no puede imponer un modelo concreto, invadiendo las competencias de las Comunidades Autónomas, toda vez que los modelos oficiales de impresos no pueden considerarse básicos por ser un aspecto de carácter procedimental conectado al ejercicio de competencias ejecutivas de control que, en este caso, corresponden a las Comunidades Autónomas; "la adopción de un único modelo oficial por tratarse de un aspecto meramente procedimental, no puede considerarse que tenga un carácter básico, como se ha dicho respecto a un supuesto similar en la STC 79/1992" (SSTC 79/1992, 70/1997, 190/2000 y 175/2003).

A la vista de todo ello, el Consejo de Estado coincide con el informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el sentido de que el Estado puede dictar una regulación destinada a homogeneizar los derechos garantizados por la tarjeta de estacionamiento en todas las Comunidades Autónomas con base en su competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, establecida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, sin acometer una regulación de detalle sino circunscribiéndose a una regulación mínima necesaria, tal y como se deduce de los límites definidos por el Tribunal Constitucional -referidos más arriba- para el artículo 149.1.1ª.

Sin perjuicio de ello, conviene traer a colación una de las alternativas propuestas también por la citada Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en cuanto que podría también haberse optado por la vía de la cooperación de modo que en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales se abordara la necesidad de homogeneizar las tarjetas, los derechos que confieren, su ámbito de validez nacional,...

III.3. Observaciones al Proyecto

a) Ubicación de la propuesta proyectada

Como ya se ha expuesto, el objeto del Real Decreto proyectado es establecer las condiciones básicas del régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida.

En efecto, como se ha referido anteriormente, la Recomendación (98/376/CE) del Consejo de la Unión Europea, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, recomienda a los Estados la creación de dicha tarjeta y todas las Comunidades Autónomas han regulado esta materia.

Sin perjuicio de que el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social obliga a los Ayuntamientos a adoptar las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a personas con problemas graves de movilidad, por razón de su discapacidad (artículo 30), es el 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 (modificado, entre otros, por la Ley 19/2001, de 19 diciembre) el que también ha regulado esta cuestión. Así, se señala expresamente en su artículo 5.q), como competencias del Ministerio del Interior, "la garantía de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, especialmente en su calidad de conductores, en todos los ámbitos regulados en esta ley". Y, en su artículo 7, se dice también que es competencia de los municipios "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".

Por otro lado, los artículos 38 y 39 del mismo texto articulado contienen las normas generales de paradas y estacionamientos y sus prohibiciones. Y lo mismo cabe indicar respecto de los artículos 91 a 94 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, y en el Anexo XI, V-15 del Reglamento General de Vehículos. Y la disposición adicional cuarta del texto articulado -ya citada también anteriormente- prevé que: "Los Municipios en el ejercicio de las competencias que les atribuye el artículo 7 de esta norma y en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, durante el año siguiente a la entrada en vigor de esta Ley, deberán adoptar las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad y para la efectividad de los derechos que de la misma derivan, teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad. Los Municipios expedirán las tarjetas de aparcamiento especial para minusválidos según el modelo determinado reglamentariamente, y tendrán validez en todo el territorio nacional. Las tarjetas expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta disposición normativa podrán seguir usándose hasta su sustitución".

En consecuencia, aunque la materia objeto del Proyecto tiene cabida en diversos ámbitos competenciales -ya sea objetiva como servicios sociales e igualdad o seguridad vial, o territorial-, el artículo 5 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, atribuye al Ministerio del Interior "las siguientes competencias en el ámbito de esta Ley, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos: (...) q) La garantía de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, especialmente en su calidad de conductores, en todos los ámbitos regulados en esta Ley".

Según se ha hecho constar en el expediente, tras una reunión el 28 de julio de 2014 entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se llegó al acuerdo de que "las condiciones de uso, derechos y limitaciones, y obligaciones de los titulares de la tarjeta de estacionamiento se regulen en este proyecto" y el 29 de julio de 2014, la Dirección General de Tráfico, por

correo electrónico, informó favorablemente el texto del proyecto de real decreto. En todo caso, el Consejo de Estado ha puesto ya de manifiesto en varias ocasiones con relación a otras regulaciones en materia de discapacidad que debería evitarse la dispersión normativa que existe (vid., entre otros, el dictamen 1.183/2013 relativo al proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, o el dictamen 122/2013 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la suscripción del convenio especial por las personas con discapacidad que tengan especiales dificultades de inserción laboral, en el que el Consejo de Estado reiteraba su preocupación por la fragmentación normativa existente pues, "con independencia de que determinadas regulaciones, por su entidad y complejidad pudieran requerir una norma específica, sería de todo punto conveniente que se encomendara un desarrollo reglamentario que evitara esta dispersión de normas en esta materia".

b) La tarjeta de estacionamiento

El artículo 1 define el objeto del Real Decreto proyectado ("establecer las condiciones básicas del régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida"), respecto del cual ya se han realizado las correspondientes consideraciones al tratar las cuestiones competenciales que derivan de la regulación de las condiciones básicas que ahora se proyectan.

Por otro lado, el artículo 2 define este tipo de tarjeta de estacionamiento como un "documento público acreditativo del derecho de las personas que cumplan los requisitos previstos en este real decreto, para estacionar los vehículos automóviles en que se desplacen, lo más cerca posible del lugar de acceso o de destino", definición que está en línea con lo referido en la Recomendación de la Unión Europea y en conexión con las regulaciones autonómicas de la tarjeta de estacionamiento, por lo que ninguna objeción se formula a este respecto.

El artículo 3 ("titulares del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento") ha sido objeto de diversas observaciones por algunos de los órganos preinformantes por considerar que debía incluirse a los "cuidadores profesionales" como beneficiarios de la tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que la regulación proyectada es la adecuada pues el supuesto que se plantea por algunos de los órganos que han objetado esta cuestión está cubierto por la regulación del artículo 6.1 del Proyecto que establece que, la tarjeta se expide a favor y en beneficio de una persona para su utilización en los vehículos que use para sus desplazamientos, y es válida tanto si es el titular quien conduce el vehículo como si conduce otra persona ("cuando la persona titular conduzca un vehículo o sea transportada en él").

El artículo 4 se refiere al ámbito territorial de la tarjeta de estacionamiento limitándose a señalar que "las tarjetas de estacionamiento concedidas por las administraciones públicas competentes tendrán validez en todo el territorio español sin perjuicio de su utilización en los Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que los respectivos órganos competentes tengan establecido en materia de ordenación y circulación de vehículos". A juicio del Consejo de Estado debería determinarse con un mayor grado de detalle cuál es el ámbito competencial de la norma que se proyecta con el fin de no invadir las competencias que tienen otras administraciones territoriales. Siendo absolutamente loables los propósitos pretendidos por el Proyecto en cuanto que la tarjeta de estacionamiento debe - como pretende la norma proyectada- otorgar unos dignos beneficios a su titular de preferencia ("facilidades" en los términos de la Recomendación) al momento del estacionamiento en todo el territorio español -ya sea en el municipio en que se ha expedido o en cualquier otro-, la declaración contenida en el artículo 4 debe formularse dentro del respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de los municipios que la expiden toda vez que en ella podrán establecerse, dentro de dichas competencias, determinadas condiciones en el uso de la tarjeta que no tienen porqué ser universales o válidas para todo tipo de municipios.

c) Plazas de aparcamiento

El artículo 5 señala que los principales centros de actividad de los núcleos urbanos deberán disponer de un mínimo de una plaza de aparcamiento reservada y diseñada para su uso por personas titulares de la tarjeta de estacionamiento por cada cuarenta plazas o fracción, independientemente de las plazas destinadas a residencia o lugares de trabajo.

Hay que recordar que esta obligación que ahora recoge el proyecto de Real Decreto relativa al número mínimo de plazas de aparcamiento disponibles, reservadas y diseñadas para su uso por personas con discapacidad que presenten movilidad reducida en núcleos urbanos, estaba ya recogida en el artículo 35 de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, si bien se eleva el rango normativo de la obligación al ser incluida ahora en el Real Decreto que se proyecta.

Ninguna objeción, pues, se hace por el Consejo de Estado a esta reserva de plazas, teniendo en cuenta que dichas plazas "deberán cumplir las condiciones reglamentariamente previstas" y que "Los ayuntamientos, mediante ordenanza, determinarán las zonas del núcleo urbano que tienen la condición de centro de actividad".

d) Condiciones de uso, derechos y obligaciones y limitaciones de uso

Estos aspectos que se regulan en los artículos 6 a 8 del Proyecto ya se han tratado al momento de referirse a los aspectos competenciales y la ubicación de la norma que se proyecta, por lo que no se formulan otras consideraciones a este respecto.

e) Disposiciones adicionales

Algunas de las disposiciones adicionales que contiene el Proyecto, entiende el Consejo de Estado que tendrían mejor acomodo en su articulado, teniendo en cuenta lo previsto en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

En efecto, las disposiciones adicionales deben regular (i) los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado (básicamente, normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma); (ii) las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado; (iii) los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y (iv) los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

A la vista de ello, en el Proyecto examinado, al menos, las disposiciones adicionales primera y segunda deberían trasladarse a su articulado.

Por otro lado, la disposición adicional tercera se refiere a la "tarjeta de estacionamiento provisional" cuyos titulares, a diferencia de la tarjeta de estacionamiento que regula el Proyecto, no son las "personas con discapacidad que presenten movilidad reducida" - previamente dictaminada oficialmente, ...-, sino que está dirigida para aquellas personas que presenten movilidad reducida "aunque ésta no haya sido dictaminada oficialmente, por causa de una enfermedad o patología de extrema gravedad que suponga fehacientemente una reducción sustancial de la esperanza de vida que se considera normal para su edad y demás condiciones personales, y que razonablemente no permita tramitar en tiempo la solicitud ordinaria de la tarjeta de estacionamiento".

La disposición pretende extender el derecho regulado en el Proyecto, por razones humanitarias ("enfermedad o patología de extrema gravedad que suponga fehacientemente una reducción sustancial de la esperanza de vida"), a otros destinatarios aunque no tengan una discapacidad oficialmente dictaminada, lo que amplía en gran medida el ámbito subjetivo con relación al objeto principal del Proyecto y de la Recomendación europea, cuyos destinatarios son las personas con discapacidad.

Debe tenerse en cuenta que los órganos competentes para la emisión de este tipo de tarjetas de estacionamiento no realizan ninguna valoración médica -razón por la que es preceptivo el dictamen médico de discapacidad para el otorgamiento de los correspondientes

beneficios como el de favorecer el estacionamiento- por lo que, a juicio de este Consejo deberían adoptarse las medidas necesarias a fin de evitar que pudieran establecerse criterios absolutamente dispares entre unos y otros órganos emisores de la tarjeta provisional, lo que desnaturalizaría el objeto del Proyecto y podría generar situaciones precisamente no deseadas por el mismo en cuanto a la "igualdad de condiciones".

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por mayoría, es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 20 de noviembre de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.