



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 141 / 2018

Sr. D. José BERMEJO VERA; Presidente
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sra. D^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D^a. Elisa MOREU CARBONELL
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sra. D^a María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 13 de junio de 2018, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida*".

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha de 30 de mayo de 2018, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de Dictamen sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida*", formulada por la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, y se adjunta copia del expediente administrativo numerado y foliado y con un índice, acompañado de una diligencia de compulsión de la Jefa de Sección de Régimen Jurídico y Coordinación Administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, aprobado por Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón.

Segundo.- Los documentos que integran el expediente administrativo son los siguientes:

- Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 19 de junio de 2017, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

- Consulta pública previa en relación con la elaboración del proyecto de Decreto, texto de la consulta y certificado acreditativo de su publicación. Se aporta certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 6 de julio de 2017.

- Primera versión del proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

- Memoria justificativa y económica del proyecto de Decreto, del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), de fecha 29 de junio de 2017.

- Resolución de 12 de julio de 2017, del Director Gerente del IASS, por la que se determinan las organizaciones y asociaciones a las que se les otorga un periodo de audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto. Las entidades son las siguientes: CERMI (Comité de Entidades de Representantes de Personas con Discapacidad), Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, Colegio Profesional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Aragón, Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Aragón, Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Aragón, Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Zaragoza.

- Resolución de 12 de julio de 2017, del Director Gerente del IASS, publicada en BOA nº 140, de 24 de julio, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto.

- Escritos de la Secretaria General del IASS, de fecha 12 de julio de 2017, por los que se procede a la remisión del proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos del Gobierno de Aragón, a los efectos de que puedan formular las observaciones o sugerencias que se consideren oportunas en relación con este proyecto normativo.

- Alegaciones e informes recibidos sobre el proyecto de Decreto y cuadro-informe relativo a las alegaciones presentadas y a su procedencia de incorporación.

- Segunda versión del proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.

- Informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 10 de enero de 2018.

- Informe del Director Gerente del IASS, de 31 de enero de 2018, sobre las propuestas efectuadas por la Secretaría General Técnica del Departamento.

- Tercera versión del proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida.
- Informe de 27 de abril de 2018, de la Letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
- Memoria complementaria del Director Gerente del IASS a la memoria justificativa y económica del proyecto de Decreto, de fecha 23 de mayo de 2018.
- Última versión del proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA) y en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los Dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
- 2 Con carácter previo al análisis del texto es preciso determinar el carácter del proyecto de Decreto y, en concreto, su consideración como Reglamento ejecutivo o no. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmó que Reglamentos ejecutivos son aquellos que están *"directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento"*. En este sentido se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y los distintos órganos consultivos autonómicos.
- 3 El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración tiene el carácter de reglamento ejecutivo, ya que completa la regulación contenida en la Ley aragonesa 3/1997, de 7 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación para minusválidos y en su reglamento de desarrollo aprobado mediante Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón. Este proyecto de Decreto constituye una adaptación de la regulación sobre la emisión y uso de las tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida al marco jurídico básico establecido en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de las tarjetas de estacionamiento de personas con discapacidad. Por tanto, no existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto

de reglamento, elaborado bajo la forma de Decreto, y de que su contenido y naturaleza es el propio de los reglamentos ejecutivos.

- 4 Igualmente debe indicarse que este Dictamen solo puede ser fundamentado en Derecho, pues no se ha pedido expresamente por parte del Consejero solicitante del mismo, que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

- 5 Una vez señalada la competencia del Consejo Consultivo para conocer de este proyecto normativo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. El proyecto de Decreto se elabora en ejercicio de la competencia comprendida en el artículo 71.34ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de acción social, competencia que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial.
- 6 La Constitución Española, en su artículo 9, obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por otra parte, el artículo 49 de la Constitución impulsa a los poderes públicos a realizar una política de integración social para los disminuidos físicos y sensoriales.
- 7 En ejecución de las competencias autonómicas se aprobó 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 para minusválidos, que tiene por objeto garantizar a las personas con dificultades para la movilidad o cualquier otra limitación física o sensorial, la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad. El artículo 5 de esta Ley establece la obligación de reserva, en las zonas que se creen para estacionamiento de vehículos ligeros, de un número mínimo de plazas destinadas a personas con movilidad limitada. Estas plazas deben estar señalizadas con el símbolo que se establezca y se establece la prohibición de aparcar en ellas a personas que no se encuentren en las situaciones amparadas por la Ley.
- 8 La Disposición Final Tercera de esta Ley faculta al Gobierno de Aragón para dictar las disposiciones reglamentarias y normas técnicas para el desarrollo y aplicación de la Ley. El Gobierno de Aragón cuenta, además, con una habilitación genérica para ejercer su potestad reglamentaria, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 43.1 de la LPGA.

III

Procedimiento de elaboración

- 9 Con carácter previo al análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta la fecha de inicio del procedimiento y el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 19 de junio de 2017, es decir, una vez que ha entrado en vigor la LPAC por lo que son de aplicación no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las contenidas en las nuevas normas básicas del Título VI de la LPAC. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA.
- 10 Con carácter general y como cuestión previa, en la tramitación de un proyecto de reglamento, como en este caso, se deberán respetar los principios de buena regulación, previstos en el artículo 129 LPAC. El apartado 1 de este precepto dispone lo siguiente:
- "En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de Ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios."*
- 11 En este supuesto se ha cumplido con esta previsión, ya que el preámbulo del proyecto de Decreto hace mención a estos principios, si bien de manera muy escueta.
- 12 Dentro de las novedades introducidas por la LPAC, en la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta que el artículo 133 introduce un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. En este caso se ha efectuado este trámite, ya que consta en el expediente el certificado del Jefe de Servicio de Participación del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 6 de julio de 2017, pero se desconoce cuál ha sido el resultado de este trámite y si ha participado en el mismo algún ciudadano o entidad. Este Consejo considera que la información resulta insuficiente y que debería completarse la memoria justificativa de la norma haciendo referencia a la participación efectiva que se ha producido.
- 13 Iniciación del procedimiento: El procedimiento se ha incoado correctamente mediante Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 19 de junio de 2017. La Orden ha sido dictada por el órgano competente, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales y de conformidad con el artículo 47 de la LPGA. Resulta necesaria la elaboración de una Orden de inicio del procedimiento en aplicación de la normativa reguladora del procedimiento administrativo (artículos 58 y 59 de la LPAC). En esta Orden se encomienda la elaboración y tramitación del proyecto de Decreto a la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría General Técnica del Departamento. Se señala que la elaboración de esta disposición deberá ajustarse al procedimiento establecido en la LPGA, así como en los artículos 127 y siguientes de la LPAC.

- 14 Memoria justificativa: De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 de la LPGA, *"el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación"*. En este caso existe una memoria justificativa y económica del Proyecto de Decreto, del Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), de fecha 29 de junio de 2017, y una Memoria complementaria de este mismo órgano de fecha 23 de mayo de 2018.
- 15 Hay que poner de manifiesto, tal y como reiteradamente se ha señalado en los dictámenes de este Consejo Consultivo, la relevancia de la memoria justificativa para la adecuada comprensión de las modificaciones normativas que pretenden llevarse a cabo. En nuestro Dictamen 33/2013, de 30 de abril, referente al Acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, decíamos que *"la memoria no debe ser solamente un instrumento que posibilite dar cobertura al procedimiento, sino que debe otorgar la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Para ello, es preciso llevar a cabo un análisis detallado de la realidad y motivar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorando las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y examinando las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias"*.
- 16 En el supuesto analizado, la Memoria elaborada en este procedimiento contiene una estructura que menciona los aspectos que señala el artículo 48.3 de la LPGA: necesidad de la promulgación de la norma; inserción en el ordenamiento jurídico, impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y la estimación de su coste y forma de financiación. Sin embargo, resulta demasiado escueta en su contenido y prácticamente de limita a reproducir lo que señala el citado artículo de la LPGA. Dado el contenido de la norma y el órgano encargado de su elaboración resulta sorprendente que no se detalle más en profundidad el impacto social de la norma. Así, en la memoria se limita a señalar que se pretende ampliar en número de beneficiarios (no se explica en qué términos se produce esta ampliación, aunque del resto del expediente parece deducirse que la ampliación se refiere a la inclusión como beneficiarios a personas menores de tres años), facilitar la concesión de la tarjeta, clarificar el procedimiento de concesión, dificultar las prácticas fraudulentas (no se especifican cuáles son estas prácticas) y adoptar medidas de reacción ante el mal uso de la tarjeta.
- 17 Además, en la primera memoria justificativa y económica, en cuanto al coste económico estimado, se limita a señalar que *"la aprobación de esta norma no va a originar gastos adicionales, en la medida en la que se va a seguir con el actual régimen de elaboración de tarjetas"*. Posteriormente, en la memoria complementaria ya se detalla, si bien de manera escueta, el coste anual de las tarjetas y la aplicación presupuestaria con la que se llevará a cabo su financiación, y se reitera que la propuesta normativa no dará lugar a un incremento de dotaciones presupuestarias, ya que su funcionamiento será asumido con los recursos actuales del IASS.
- 18 Por lo tanto y a la vista de lo expuesto se considera que la memoria justificativa de este proyecto normativo resulta demasiado escueta, y no cumple adecuadamente con lo señalado en la LPGA, debiendo completarse con el resultado del trámite de consulta pública previa que se ha efectuado y con una valoración suficiente y adecuada del impacto social de las medidas que allí se establecen. Hay que destacar que estas deficiencias de la memoria

justificativa y económica y la ausencia de la valoración del impacto social de la norma ya se pusieron de manifiesto en el informe de la Letrada del Gobierno de Aragón y no han sido subsanadas en este procedimiento elaborando una nueva memoria justificativa.

- 19 Información pública y trámite de audiencia a las asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia a reglamentar en el que se remite el texto del Proyecto, al objeto de que se puedan formular alegaciones por el plazo de un mes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la LPGA.
- 20 Las entidades a las que se ha efectuado el trámite de audiencia son las siguientes: CERMI (Comité de Entidades de Representantes de Personas con Discapacidad), Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, Colegio Profesional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Aragón, Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Aragón, Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Aragón, Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Zaragoza.
- 21 Mediante la Resolución de 12 de julio de 2017, del Director Gerente del IASS, publicada en BOA nº 140, de 24 de julio, se ha sometido a información pública el proyecto de Decreto.
- 22 Se considera que ambos trámites se han efectuado correctamente y así aparece acreditado en el expediente. Hay que recordar que el artículo 105 a) de la Constitución Española señala que la Ley regulará la audiencia a los interesados, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Este derecho también se contempla expresamente en el artículo 133 de la LPAC, en cuyo apartado 3 se señala que *"la consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia"*.
- 23 Consta en el expediente una copia de las alegaciones e informes recibidos sobre el proyecto de Decreto y cuadro-informe relativo a las alegaciones presentadas y de su procedencia de incorporación, que no tiene fecha ni está firmado. Según consta en ese cuadro se han realizado alegaciones por parte de CERMI, Ayuntamiento de Zaragoza, Ayuntamiento de Teruel, Colegio de Arquitectos y la Dirección General de Familia
- 24 Informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 10 de enero de 2018, que se ha emitido en aplicación del artículo 50.1.a) de la LPGA, al exigir que los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deben ser sometidos preceptivamente a informe de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas. En este informe se destaca la insuficiencia del contenido de la memoria justificativa, se analiza el procedimiento seguido para su aprobación, se señala la necesidad de solicitar los informes preceptivos de la Dirección General de Servicios Jurídicos y del Consejo Consultivo de Aragón y se realizan algunas observaciones sobre el contenido de la norma.
- 25 Debe ponerse de manifiesto que, a pesar de la advertencia en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento sobre los trámites procedimentales a seguir, el órgano redactor del proyecto normativo solicitó Dictamen del Consejo Consultivo sin haber recabado previamente el informe preceptivo de la Dirección General de Servicios, lo que

derivó en la devolución del expediente hasta que se remitiera completo y con un índice de todos los documentos integrantes del expediente.

26 Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de fecha 27 de abril de 2018, que analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento formal seguido y su condición de reglamento ejecutivo.

27 Por otra parte, cabe destacar que 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 para minusválidos regula en su Título III el Consejo para la promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras, como órgano de participación y consulta, y dentro de las competencias de este órgano se señala, en el artículo 19.3.c), la de emitir informe sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias de desarrollo de la presente Ley. No consta en el expediente ni que se haya recabado informe a este órgano, ni su emisión, ni se hace mención al mismo en ningún informe del expediente, a pesar de que la ausencia del mismo ha sido advertida por la Letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

28 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de Decreto, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se ha puesto a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón (<http://transparencia.aragon.es/>); si bien no se ha aportado ningún documento acreditativo de la realización de este trámite.

29 En conclusión, y respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se estima que la memoria justificativa del proyecto de Decreto plantea deficiencias que deben ser subsanadas y completadas, tal y como se ha señalado anteriormente. Asimismo, se considera que, con carácter previo a la aprobación de este proyecto de Decreto, debe evacuarse informe por el Consejo para la promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19.3.c) 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 para minusválidos.

IV.

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.

30 A continuación, se procede a analizar el texto del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo.

31 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, *"en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno"*. Ahora bien, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante), estas *"no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva,*

tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma”.

- 32 Siguiendo la estructura que marcan las DTN, el proyecto de Decreto consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cuatro capítulos con un contenido materialmente homogéneo. El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita, por lo que se cumple con los criterios que marcan las DTN.
- 33 La parte expositiva del proyecto de Decreto hace referencia adecuadamente al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (Directriz 11). Además, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 129 de la LPAC, se explica el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia, en la elaboración de este proyecto normativo. Siguiendo lo dispuesto en la Directriz 13, en la parte expositiva de la norma también se reflejan los aspectos más relevantes de la tramitación como las consultas efectuadas e informes evacuados.
- 34 Consta la parte dispositiva de 19 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final y ocho anexos.

V

Análisis del texto. Regulación material

- 35 En cuanto al contenido material de la parte dispositiva, es objeto de la norma regular la tarjeta de estacionamiento de vehículos de personas con movilidad reducida, adaptando la normativa actualmente vigente en la Comunidad Autónoma al Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento de personas con discapacidad, que ha establecido el marco jurídico básico aplicable a la tarjeta en todo el territorio nacional, incluyendo prescripciones relativas a las personas titulares, sus derechos y obligaciones, condiciones de uso y procedimiento de concesión o renovación de la misma.
- 36 Contra determinados artículos de este Real Decreto, se interpuso un conflicto positivo de competencia formulado por el Gobierno del País Vasco. El Tribunal Constitucional, en sentencia 18/2017, de 2 de febrero, ha considerado que el Gobierno no ha invadido la competencia autonómica en materia de asistencia social sino que, en ejercicio de la que el artículo 149.1.1 de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado, ha establecido las condiciones básicas necesarias para garantizar el reconocimiento de un derecho o beneficio (la autorización para el uso de plazas de estacionamiento reservado) a un determinado colectivo (personas con movilidad reducida) en condiciones de igualdad en todo el territorio. Por lo tanto, el Real Decreto 1056/2014 halla su cobertura constitucional en la competencia del Estado para el establecimiento de las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes fundamentales; y esto implica que puede introducir condicionamientos normativos vinculantes en una regulación, como la de las tarjetas de estacionamiento reservado, que, al pertenecer al ámbito de la asistencia social, corresponde aprobar a las Comunidades Autónomas.

- 37 Una vez realizadas estas consideraciones, el Tribunal Constitucional analiza cada uno de los preceptos impugnados, respecto de los que determina si su finalidad es o no la de establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos. Realizado este análisis, declara la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, con dos excepciones: el artículo 8 del Real Decreto, que establece una serie de obligaciones de los titulares de las tarjetas de aparcamiento, así como un régimen de sanciones en caso de incumplimiento que denotan una voluntad de establecer un régimen jurídico completo y que, en consecuencia, invaden la competencia autonómica; y el artículo 10 que fija unas reglas muy concretas para la renovación de la tarjeta que, por su grado de detalle, también le corresponde establecer a la Comunidad Autónoma.
- 38 La Disposición transitoria primera del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, establece que las Comunidades Autónomas dispondrán del plazo de un año, desde la fecha de su entrada en vigor, para adaptar sus normas a las previsiones de este Real Decreto.
- 39 Varias Comunidades Autónomas, al amparo de su competencia autonómica en la materia, han dictado normas de regulación de las tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida, cuyo contenido material es muy similar al comprendido en la norma proyectada. Así, el Decreto 72/2016, de 10 de junio, de la Comunidad Valenciana; el Decreto 50/2016, de 22 de marzo, del País Vasco o el Decreto 74/2016, de 29 de noviembre, de la Comunidad de Castilla-La Mancha.
- 40 Respecto al ámbito territorial de validez de las tarjetas de estacionamiento, recogida en el artículo 3 del proyecto de Decreto, se considera su redacción adecuada a lo que señala el artículo 4 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, ya que establece expresamente este artículo 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”*. Pero se sugiere completar el apartado 1 del artículo 3 con la referencia al órgano competente para su emisión, en los siguientes términos: *“Las tarjetas de estacionamiento concedidas por las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán validez en todo el territorio español...”*.
- 41 La redacción dada al artículo 4 del proyecto de Decreto recoge literalmente el contenido del artículo 5 del Real Decreto 1056/2014, estableciendo la obligación de un número mínimo de plazas de aparcamiento reservadas.
- 42 El artículo 5, respecto de los titulares de las tarjetas de estacionamiento, amplía la relación de las personas titulares de este derecho, incorporando como novedad la posibilidad de que puedan ser titulares de la tarjeta de estacionamiento aquellos menores de 3 años con discapacidad que dependan de forma continuada de aparatos técnicos imprescindibles para sus funciones vitales o que por su gravedad hayan sido valorados con un alto grado de discapacidad. Esta ampliación también ha sido recogida por la normativa de otras Comunidades Autónomas, como la del País Vasco y tiene su amparo en la previsión contenida en el artículo 3.3 del Real Decreto 1056/2014, que posibilita que, además de los supuestos recogidos en ese artículo, puedan obtener la tarjeta de estacionamiento las personas que lo tengan recogido expresamente en la normativa autonómica o local.
- 43 El artículo 6 incorpora la nueva figura recogida en la normativa nacional de la posibilidad de obtener la tarjeta de estacionamiento provisional, atendiendo a razones humanitarias y, excepcionalmente, a personas que presenten movilidad reducida, aunque no haya sido todavía dictaminada oficialmente. Como es una tarjeta que se concede de manera

provisional y excepcional, se considera que en la redacción del propio artículo 6 debería reflejarse que tendrá una duración máxima de un año; y no en el artículo 18, que establece con carácter general los plazos de vigencia y renovación para los dos tipos de tarjetas que son objeto de regulación en la norma: la tarjeta de estacionamiento de transporte individual y la tarjeta de estacionamiento de transporte colectivo.

- 44 En el artículo 11.3, después de señalar las consecuencias que implica el incumplimiento de sus obligaciones por los titulares de las tarjetas, se dispone que *"la competencia para la suspensión o cancelación de la tarjeta corresponderá al órgano municipal o, en su caso, comarcal, que la concedió"*. La posibilidad de que la expedición de la tarjeta pueda realizarla, no solamente el municipio sino también la comarca, se contempla en el artículo 12 (mediante encomienda a la comarca), por lo que debería revisarse la redacción del artículo 9, ya que al regular las características y condiciones de uso de la tarjeta sólo contempla la posibilidad de que ésta sea expedida por el Ayuntamiento al igual que la regulación comprendida en los artículos 16 y 17.
- 45 En relación al artículo 15, relativo a la documentación complementaria a exigir para la solicitud de tarjeta de estacionamiento de transporte individual, debería distinguirse claramente el supuesto en que se solicita la tarjeta por primera vez, de aquellos en los que la tarjeta haya sido extraviada o sustraída y se pide un duplicado. En estos casos resulta evidente que será necesario aportar la copia de la denuncia previa presentada ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tal y como se contempla en el artículo 19, pero no los informes acreditativos del grado de discapacidad o la documentación que ya obre en poder de la Administración emisora de la tarjeta, porque así lo garantiza el art 28 de la LPAC. En caso de deterioro, la expedición de un duplicado exigirá la previa devolución de la tarjeta deteriorada.
- 46 Respecto a la disposición adicional segunda, sobre la edición de tarjetas, se establece que el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de servicios sociales adoptará las medidas necesarias para garantizar la edición de las mismas conforme a lo dispuesto en el artículo 9 y los anexos I y II del proyecto de Decreto. Teniendo en cuenta que la competencia de emisión y otorgamiento de las tarjetas corresponde a las entidades locales, y que la obligación de emisión, conforme a lo señalado en la norma, es de obligado cumplimiento para ellas, ya que lo determinará un Decreto del Gobierno de Aragón, no se entiende la redacción de esta disposición.
- 47 La disposición transitoria primera, se refiere a la validez de las tarjetas de estacionamiento emitidas con anterioridad. Faltaría que se completara su redacción respecto al régimen aplicable a los expedientes iniciados que no hayan sido resueltos con anterioridad a la aprobación de este Decreto.
- 48 Sobre la disposición derogatoria podría completarse haciendo referencia a que también quedan derogadas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al contenido de este Decreto. Además, resulta innecesaria la referencia a la derogación del anexo IV del Decreto 19/1999, ya que es un anexo que deriva de la regulación comprendida en el artículo 10 del Decreto 19/1999, por lo que podría modificarse la redacción de la disposición derogatoria haciendo referencia a que se procede a la derogación de los artículos 10 y 11 del Decreto 19/1999 y, en consecuencia, queda sin efecto el anexo IV.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite DICTAMEN DESFAVORABLE al *"Proyecto de Decreto por el que se regulan las tarjetas de*

estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida”, a menos que se subsanen los siguientes aspectos, y sin perjuicio del resto de consideraciones incluidas en la consideración jurídica V de este Dictamen:

1.- Debe completarse la memoria justificativa, explicando el resultado del proceso participativo de la consulta pública previa y el impacto social de la norma en los términos expuestos en el párrafo 18.

2.- Debe solicitarse informe al Consejo para la promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19.3.c) 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 para minusválidos, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos 27 y 29.

En Zaragoza, a trece de junio de dos mil dieciocho.

EL PRESIDENTE



Fdo.: José Bermejo Vera

LA SECRETARIA,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lucía Saavedra Martínez".

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez