

**Sentencia de la Sala tercera de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2023 (rec.1144/2022)**

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1.073/2023**

Fecha de sentencia: 20/07/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1144/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/07/2023

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1144/2022

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1073/2023**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 20 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1144/2022, interpuesto por doña Mónica Giménez López, Letrada adscrita a la Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Lugo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Monforte de Lemos (Lugo), contra la *sentencia, de 15 de septiembre de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación nº 164/2020* , formulado contra la *sentencia de 30 de diciembre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Lugo, en el recurso contencioso-administrativo nº 6/2019* .

Se ha personado, como parte recurrida, la procuradora de los Tribunales, doña Ana Lage Pérez, en nombre y representación de doña Blanca.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Lugo dictó sentencia de 30 de diciembre de 2019, en el recurso contencioso administrativo nº 6/2019* , interpuesto por doña Blanca contra el Ayuntamiento de Monforte de Lemos.

En concreto, el Juzgado citado dispuso:

"Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado Sr. Pumariño Fernández , en la representación indicada, frente al Concello de Monforte, en el procedimiento seguido ante este Juzgado como PO número 6/2.019-P, respecto de la resolución citada en el FD PRIMERO, que es nula de pleno derecho, y, en consecuencia, se declara que el emplazamiento de la plaza de aparcamiento para personas con movilidad reducida ha de ubicarse en el lugar señalado en el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento demandado en la sesión celebrada con fecha 06/08/2.019, esto es, en la calle Inés de Castro en su confluencia con la calle Roberto Baamoncle ."

**SEGUNDO.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se ha seguido el recurso de apelación núm. 164/2020* , interpuesto por el Ayuntamiento de Monforte de Lemos y como parte apelada, doña Blanca contra la *sentencia 30 de diciembre de 2019, dictada en el Procedimiento Abreviado nº 6/2019, por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Lugo* .

En el citado recurso de apelación, se dictó *sentencia el día 15 de septiembre de 2021* , cuyo fallo es el siguiente :

"DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la representación legal del AYUNTAMIENTO DE MONFORTE DE LEMOS frente a la *sentencia que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Lugo dicto en el Procedimiento Ordinario 6/2019, con fecha 30 de diciembre de 2019* (...) (...). QUE SE CONFIRMA. ."

**TERCERO.-** Contra la mentada sentencia, el Ayuntamiento de Monforte de Lemos, preparó recurso de casación, ante la Sala de apelación, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente preparó el citado recurso de casación.

**CUARTO.-** Mediante *auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 6 de octubre de 2022*, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Monforte de Lemos contra la *sentencia de 15 de septiembre 2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación n.º 164/2020*.

**QUINTO.-** En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 25 de noviembre de 2022, la parte recurrente, el Ayuntamiento de Monforte de Lemos, solicita que:

"dicte Sentencia por la que:

*1º Fije la interpretación del artículo 7.1.a) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, en los siguientes términos:*

*"El artículo 7.1.a) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre al regular la obligación a crear una plaza de estacionamiento reservado en un lugar próximo al domicilio del solicitante configura una potestad discrecional de la administración"*

*2º En aplicación de la citada doctrina, casando y anulando la sentencia recurrida ya referenciada declare la legalidad el acto impugnado. "*

**SEXTO.-** Conferido trámite de oposición, mediante providencia de 12 de diciembre de 2022, la parte recurrida, doña Blanca, presentó escrito el día 3 de febrero de 2023, solicitando que se dicte sentencia que:

"DESESTIME el recurso de casación y confirme la sentencia impugnada, imponiendo las costas al Ayuntamiento de Monforte de Lemos recurrente, por concurrir mala fe procesal en conformidad con los *arts. 139.3 y 93.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. "

**SÉPTIMO.-** Mediante providencia de fecha 22 de mayo de 2023, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 18 de julio del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación ha sido interpuesto contra la sentencia dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional en A Coruña, que desestimó el recurso de

apelación deducido por el Ayuntamiento de Monforte de Lemos, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Lugo que, a su vez, había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte ahora recurrida.

El recurso contencioso-administrativo había sido interpuesto contra la Resolución de la Junta de Gobierno Local del citado Ayuntamiento, de 22 de octubre de 2018, que fijó el lugar de la reserva de una plaza de estacionamiento para personal con movilidad reducida, en la calle de Inés de Castro de dicha localidad, a la salida del estacionamiento existente en esa calle que está más cerca de la calle Roberto Baamonde.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Lugo estima el recurso, y señala que << *Vista la detallada normativa antes transcrita considera que el margen de maniobra que queda a la Administración para determinar la plaza idónea es muy pocoamplio pues obvia que su propia norma reglamentaria imperativamente prevé que se ubique en donde tiene su domicilio la solicitante o, al menos, ESTÁ OBLIGADO A FACILITAR QUE ESTO SE CUMPLA. Entonces, estamos ante un acto con tintes discrecionales, sí, pero fundamentalmente de naturaleza reglada, por lo tanto, habrá. que comprobar si como sostiene la Administración es válida la decisión que adoptó.*

. *-Y observamos que, el Acuerdo impugnado determina que la plaza queda bastante alejada del domicilio de la demandante, unos 50 metros aproximadamente, distancia que no es baladí para una persona de sus características. Se basó en el informe de la Policía Local -folio 13-. Es decir, pudiendo estar más cercana al domicilio, pues no consta impedimento, no lo está. Además, no está situada al lado de un paso de peatones a diferencia del acuerdo inicial, como era también exigible a la luz de la normativa mencionada, de manera que, ahora tiene que hacer más esfuerzo para llegar a su residencia. >>.*

La sentencia de la Sala de apelación, por su parte, desestima la apelación, declarando que << *en relación con el respeto a la satisfacción general que implica la decisión adoptada en el acuerdo impugnado que en decir de la administración local se concreta "en la equidistancia que supone para los vecinos de la calle el llevar a la mitad de la misma una plaza de este tipo", cumple decir, que en un supuesto como el de autos el interés general se encuentra constituido por la suma de intereses particulares, lo que hace que no pueda descartarse la satisfacción de este por la circunstancia de que resulte más beneficiada la actora por la ubicación primeramente decidida, en cuanto ha de señalarse que el interés general del municipio en esta materia radica en propiciar en cuanto sea posible la creación de plazas de estacionamiento para personas con movilidad reducida y su ubicación cumpliendo las exigencias legales.>>. Añadiendo que <<*No consideramos se haya demostrado la existencia de razones suficientemente poderosas que amparen la modificación de la ubicación de la plaza de estacionamiento inicialmente concedida a la actora. >>.**

## **SEGUNDO.-** *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del presente recurso de casación ha quedado fijado, a tenor de lo dispuesto en el *auto de esta Sala Tercera (Sección Primera), de 6 de octubre de 2022*, en las siguientes cuestiones:

<< *(...) si, el mandato a los ayuntamientos impuesto por el 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 para personas con discapacidad, para garantizar el derecho de estos titulares a la reserva de plaza de aparcamiento recogido en el art 7.1.a) de la citada norma:*

*(i) Se configura como una potestad discrecional, sin perjuicio del respeto a los límites consustanciales a su naturaleza, o*

*(ii) Se entiende como un concepto jurídico indeterminado a concretar por el ayuntamiento en el proceso aplicativo de la norma y que solo admite una solución legal (las que respeten unas notas de personalidad e individualidad determinantes respecto a la persona solicitante). >>.*

También se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, las contenidas en los *artículos 2 , 5 y 7.1.a), del 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 para personas con discapacidad.

Todo ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex *artículo 90.4 de la LJCA* .

**TERCERO.-** *La reserva de plazas de aparcamiento para personas con discapacidad*

La resolución de la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso de casación, pasa por examinar, antes de nada, las normas que regulan la reserva de plazas de aparcamiento para personas con discapacidad con movilidad reducida, en lo relativo a la ubicación o emplazamiento de las mismas, que fue el único punto de controversia en vía administrativa y en sede jurisdiccional.

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, 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, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, con el fin de favorecer su integración social.*

La posterior Recomendación (98/376/CE) del Consejo de la Unión Europea, de 4 de junio de 1998, señaló que era necesario el reconocimiento mutuo por los Estados miembros de la Unión Europea de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad con arreglo a un modelo comunitario uniforme.

Acorde con esta Recomendación y en su cumplimiento, se dicta 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 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, recoge entre los principios previstos en el artículo 3* , el de vida

independiente y el de accesibilidad universal. En coherencia con tales principios, 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.

Y llegamos ya 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 para personas con discapacidad, que se refiere al marco normativo anterior, señalando en su preámbulo que el objeto de este Real Decreto 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, con una regulación que garantice la seguridad jurídica de cualquier ciudadano con discapacidad que presente movilidad reducida, y que se desplace por cualquier lugar del territorio nacional.

En el citado Real Decreto se recoge, como indica el preámbulo, la obligación 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. Dicha obligación 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.

Conviene añadir que el *Real Decreto 1056/2014, en concreto, su artículo 7* que es de aplicación al caso, no resultó alcanzado por el fallo de la *sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrero de 2017, al resolver el conflicto positivo de competencia 2113-2015*, planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del citado 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 para personas con discapacidad.

**CUARTO.-** El artículo 7.1.a) del Real Decreto 1056/2014

La reserva de plaza de aparcamiento para las personas con discapacidad es un derecho previsto en el citado *artículo 7.1.a) del citado Real Decreto* de 2014. El expresado precepto establece que los titulares de la tarjeta de estacionamiento tendrán una serie de "derechos" en todo el territorio nacional, siempre y cuando exhiban de forma visible la tarjeta en el interior del vehículo. Entre estos derechos, por lo que hace al caso examinado, está el previsto en la letra a), que se refiere a la reserva de plaza de aparcamiento, previa la oportuna solicitud a la Administración correspondiente y justificación de la necesidad de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones autonómica o local, en lugar próximo al domicilio o puesto de trabajo.

Téngase en cuenta que las personas con discapacidad que, por esta causa, ven reducida su movilidad, ostentan los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico. De manera que para hacer efectivos sus derechos, principalmente el derecho a la igualdad, han de eliminarse, por las Administraciones Públicas, todos los obstáculos y barreras propios de la falta de movilidad. La acción de las Administraciones, debe promover *"las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo"* en todos los ámbitos de la vida, según establece el

*artículo 7 del 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. Del mismo modo, las Administraciones Públicas también protegerán *de forma especialmente intensa* los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, *movilidad*, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio, así como de participación en los asuntos públicos. Al tiempo, el artículo 30 establece como medidas de acción positiva 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.

Recordemos, a estos efectos, que el *artículo 49 de la CE* ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran las personas con discapacidad, y los amparen especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos. En este sentido, el *artículo 9.2 de la CE* 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. Removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

#### **QUINTO.-** *La proximidad y el interés general*

Acorde con los contornos expuestos, no podemos confrontar jurídicamente la titularidad de un derecho a la reserva de la plaza de aparcamiento cercano o próximo a su domicilio, por parte de una mujer que este año cumple 90 años y que tiene un grado de minusvalía del sesenta y cinco por ciento, desde 1997, con lo que, a la vista de las actuaciones de instancia, más parece una mera conveniencia o comodidad de alguna vecina de la localidad.

Así es, en la resolución municipal impugnada, de 22 de octubre de 2018, de la Junta de Gobierno Local, consta que, ante el escrito de una vecina para que se cambiara la inicial ubicación de la plaza de aparcamiento, porque era "más apropiada", la citada resolución fija ese nuevo emplazamiento. Añadiendo que se habían tenido en cuenta los informes de la policía local que, no obstante, señalaban que "ambas ubicaciones son válidas", y que el criterio de proximidad ha de "valorarse de acuerdo con el interés general", por lo que la Comisión de Gobierno acuerda cambiar la localización inicial de la plaza de aparcamiento reservada.

Cuando se esgrime la titularidad de un derecho, su limitación ha de venir de la mano de algo más que una mera conveniencia o de una simple protesta, ha de estarse ante la presencia de un potente interés general, que suponga una relevante perturbación para la vida los vecinos en la localidad. En este caso, sin embargo, el escrito de la vecina que solicitó la reconsideración de la localización inicial de la plaza de aparcamiento, alegaba que, a su juicio, *sería más útil para beneficio del conjunto de los ciudadanos*, sin especificar en qué consistía ese beneficio de todos que esgrimía una vecina.

La proximidad de la plaza reservada para la persona con discapacidad que tiene reducida su movilidad, es una exigencia básica que expresamente establece el artículo 7.1.a) del Real Decreto de 2014, cuando señala que la misma ha de estar en *lugar próximo al domicilio o puesto de trabajo*. Resultando revelador que el Ayuntamiento que, como Administración Pública, representa el interés general de los

vecinos de la localidad, no detectara dos meses antes, cuando estableció el anterior emplazamiento, ninguna perturbación de ese interés general que impidiera resolver favorablemente sobre la ubicación solicitada.

La cercanía al domicilio es esencial para que la reserva de la plaza cumpla con su función al servicio de la integración social y de la igualdad de las personas con movilidad reducida como consecuencia de su discapacidad. De modo que sus derechos se resienten cuando se cambia tal ubicación, se lleva a un lugar que está 50 metros más lejos, tratándose de una persona próxima a cumplir 90 años, que al dictarse el acto administrativo estaría sobre los 85 años, y con una minusvalía del sesenta y cinco por ciento, que, además, según señala la sentencia del Juzgado, el nuevo emplazamiento de la plaza se hace a un lugar más peligroso, por encontrarse en la salida de un estacionamiento privado.

La decisión administrativa, por tanto, ha de tener en cuenta la proximidad y la facilidad de acceso de la reserva de plaza respecto del domicilio, de manera que su denegación únicamente podría hacerse ante la concurrencia de poderosas razones de interés general debidamente justificadas. Pero nunca primando la mera conveniencia de algún vecino que alega esgrimir el beneficio de todos. No puede abordarse el tratamiento de la ubicación cercana al domicilio como si se tratara de una mera comodidad de la persona con movilidad reducida por discapacidad. Se trata, insistimos, de remover los obstáculos que impiden que la libertad y la igualdad de estas personas sean reales y efectivas, favoreciendo su integración social.

El propio Real Decreto de 2014 establece una serie de limitaciones al emplazamiento de la plaza reservada a persona con discapacidad, pues el artículo 7.2 señala que la posesión de la tarjeta de estacionamiento en ningún caso supondrá autorización para estacionar en zonas peatonales, en pasos peatonales, en los lugares y supuestos en que esté prohibido parar, lugares que obstruyan vados o salidas de emergencia, zonas acotadas por razones de seguridad pública y espacios que reduzcan carriles de circulación.

De manera que la decisión municipal sobre la concreta localización de la reserva de plaza de estacionamiento ha de tomar en consideración la cercanía al domicilio, siempre que no se aprecien situaciones que puedan incluirse entre las prohibiciones que establece el artículo 7.2 del Real Decreto de 2014.

No hay, en definitiva, un interés general de las personas con movilidad reducida y un interés general de los demás. No se oponen, sino que se complementan. El interés es general porque es el interés de todos los vecinos, en el que se incluye el de aquellos que son vulnerables debido a sus graves limitaciones motoras, y precisan, además del reconocimiento de sus derechos, de esa decidida acción de los poderes públicos tendente a hacerlos efectivos, evitando desigualdades que conduzcan a crear o mantener zonas de exclusión.

No estamos, en consecuencia, en respuesta a la cuestión de interés casacional, ante una decisión discrecional, por cuya virtud el Ayuntamiento pueda elegir entre diversas opciones igualmente válidas, sino que nos encontramos ante el examen del cumplimiento del supuesto de hecho previsto en la norma, con la consiguiente descripción de sus exclusiones, a cuya concurrencia se anuda la consecuencia jurídica de la concreta localización de la reserva de aparcamiento. Se emplean, por tanto, conceptos jurídicos indeterminados que han de ser interpretados, junto al interés general que resulta consustancial en cualquier decisión administrativa, en el caso



concreto, atendidas las circunstancias que hemos señalado en esta sentencia.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de casación.

**SEXTO.-** *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en lo *artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA* , cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación núm. 1144/2022, interpuesto por doña Mónica Giménez López, Letrada adscrita a la Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Lugo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Monforte de Lemos (Lugo), contra la *sentencia, de 15 de septiembre de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación nº 164/2020* , formulado contra la *sentencia de 30 de diciembre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Lugo, en el recurso contencioso-administrativo nº 6/2019* . No se hace imposición de costas en los términos señalados en el último fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.