



Resolución 2022R-361-21 del Ararteko, de 23 de junio de 2022, que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que modifique la tarifa general de la tarjeta horaria de aparcamiento, apartados 1.1.1 y 1.2.1 de su Ordenanza fiscal, ya que la tarifa así configurada contraviene el principio de igualdad y el de capacidad económica.

Antecedentes

- 1 Un ciudadano presentó una queja ante el Ararteko, en la que cuestionaba, desde la perspectiva del derecho de igualdad, el diferente tratamiento que el Ayuntamiento de Bilbao estaba otorgando al estacionamiento en la zona OTA, durante los primeros 15 minutos, dependiendo de si la correspondiente autorización se obtenía en los parquímetros o por medio de la aplicación App Bilbao Park.

Indicaba el promotor de la queja que, si el tique se sacaba en los parquímetros, el estacionamiento del vehículo estaba sujeto al abono de una tasa de 0.10 euros; pero resultaba gratuito si la autorización se obtenía a través de la App Bilbao Park.

El interesado había manifestado su disconformidad con la medida, en un escrito que había registrado el día 11 de marzo de 2020, ante el Ayuntamiento de Bilbao. Refería, asimismo, que, tras solicitar en varias ocasiones que se respondiera a su petición, el 2 de octubre de 2020 había recibido una comunicación en la que se le informaba de que, una vez analizada la solicitud, el Ayuntamiento le respondería, lo que no nos consta que, hasta la fecha, haya sucedido.

- 2 Expuesto el objeto de la reclamación ante el Ayuntamiento de Bilbao, el Área de Movilidad y Sostenibilidad, en su respuesta, se limitó a confirmar que en la ordenanza fiscal correspondiente al año 2020 había aprobado, para el tique de 15 minutos una tasa de 0,00 euros, cuando este se obtenía a través de la App y que dicha tasa ascendía a 0,10 euros si el tique se había adquirido en el parquímetro. Esta previsión, de acuerdo con la respuesta remitida, no contradecía lo recogido en la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento.
- 3 A la vista del contenido de la información facilitada, esta institución requirió que se precisasen las razones por las que el Ayuntamiento de Bilbao en su Ordenanza fiscal había otorgado un diferente tratamiento a ambas situaciones y la finalidad perseguida con la medida. Asimismo, el Ararteko recordó la obligación del Ayuntamiento de Bilbao de resolver expresamente las solicitudes de las personas interesadas (art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Sin embargo, como única respuesta, el Área de Movilidad y Sostenibilidad trasladó al Ararteko que: *“se intenta con esta medida fomentar y promocionar el uso de la APP con la idea de ir sustituyendo de manera gradual los parquímetros con el fin de ir avanzando en las políticas de accesibilidad”*.



- 4 Como quiera que esta justificación del establecimiento de un beneficio fiscal a favor de unos concretos sujetos pasivos de la tasa contrastaba con las previsiones recogidas en la legislación vigente en materia de Servicios y Haciendas Locales, el Ararteko interesó, de nuevo, la colaboración del Ayuntamiento de Bilbao y le solicitó que concretase el eventual amparo legal, que, a su juicio, encontraba la decisión adoptada y cómo, de acuerdo con su criterio, la medida resultaba compatible con la garantía del derecho de igualdad y el principio de capacidad económica. Por último, se pidió una copia de la resolución formalmente adoptada sobre la reclamación planteada, en marzo de 2020, por el promotor de la queja.
- 5 Se acaba de recibir en esta institución el informe elaborado por el Área de Movilidad y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Bilbao, en el que se recogen las siguientes consideraciones:

PRIMERO. En la Ordenanza fiscal correspondiente al año 2022 se aprobó, para el tique de 15 minutos, una tasa de 0,00 euros, cuando este se obtenga a través de la App; y de 0.10 euros, si se adquiriera en el parquímetro.

SEGUNDO. Dicha ordenanza, tramitada por los cauces establecidos en la Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y demás normativa de pertinente aplicación, no ha sido impugnada, por lo que ha de entenderse ajustada a Derecho.

TERCERO. No se trata de una bonificación de una tasa por la utilización de la app; estamos, más bien, en presencia de un "no devengo" de aquella, con el ánimo de incentivar el empleo de la citada app, por cuanto ello supone, entre otros beneficios, una reducción de costes en el funcionamiento y mantenimiento de los parquímetros.

CUARTO. La medida que nos ocupa –como se ha dicho- tiende a suprimir, de manera gradual, los parquímetros, con el fin de ir avanzando en las políticas de accesibilidad, minimizando, en lo que sea posible, la presencia de mobiliario urbano en la vía pública."

Consideraciones

1. El epígrafe F) de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público municipal de Bilbao, aborda el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías públicas de esa villa.

En concreto, el apartado 1 configura la "tarifa general de la tarjeta horaria de aparcamiento", en estos términos:



"1.1. En sector azul

*1.1.1. Hasta 15 minutos inclusive de estacionamiento 0,10 euros.
En el supuesto de adquisición del tique por medios telemáticos (App), los primeros 15 minutos resultarán gratuitos.*

(...)

1.2. En sector verde

*1.2.1 Hasta 15 minutos inclusive de estacionamiento 0,10 euros.
En el supuesto de adquisición del tique por medios telemáticos (App), los primeros 15 minutos resultarán gratuitos."*

El Área de Movilidad y de Sostenibilidad, en su último informe, ha defendido que la exención en el abono de la tasa que recogen estas dos tarifas, para el supuesto en el que la autorización de aparcamiento en zona OTA se realice por medios telemáticos, no constituye un beneficio fiscal, sino que nos encontraríamos en presencia de una suerte de no devengo de la tasa.

El Ararteko no puede compartir esa argumentación y considera que la justificación esgrimida no encuentra amparo tampoco en la redacción de la tarifa, que claramente define, a nuestro juicio, una tasa particularmente bonificada hasta el punto de que "resultarán gratuitos" esos estacionamientos en zona OTA, siempre que no se prolonguen más de 15 minutos. Esto es, la tarifa concreta primero la tarifa general o común 0.10 € y fija, luego una exención en la pago de esta tasa, una tarifa 0,0 € -gratuita-, para los supuestos de adquisición del tique en la App.

El devengo de la tasa alude al momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria. En las tarifas reguladas en los apartados 1.1.1 y 1.2.1 el hecho imponible se ha devengado, pues se ha iniciado el estacionamiento del vehículo en una vía pública comprendida en la zona OTA. Un estacionamiento que se va a poder prolongar hasta 15 minutos.

El modo de obtención de la autorización para poder aparcar en la zona OTA no afecta a la realización del hecho imponible, pues como se ha indicado el hecho imponible se anuda al estacionamiento del vehículo en la zona OTA de esa villa.

Por lo que, el distinto tratamiento asignado en la cuota a abonar -en función del medio por el que se obtiene la autorización para estacionar el vehículo en la zona OTA- ha de enmarcarse en el ámbito de los beneficios fiscales, ya sean estos bonificaciones, exenciones, reducciones, etc. que afectan a un tributo local, como es una tasa.





2. No es objeto de esta queja ciudadana analizar si la ordenanza fiscal se ha aprobado, de acuerdo con el procedimiento de elaboración y modificación de las ordenanzas fiscales que establece la regulación de Hacienda Locales, sino si sus previsiones son compatibles con la garantía del derecho de igualdad.

Esta concreta objeción fue la que trasladó el reclamante en queja al Ayuntamiento de Bilbao, en su escrito de marzo de 2020. Una reclamación ciudadana que no nos consta, a pesar del tiempo transcurrido y de que nos hemos interesado en repetidas ocasiones por la resolución adoptada, que, hasta la fecha, haya recibido un pronunciamiento expreso de esa entidad local.

Por lo que, el Ararteko, inexcusablemente, ha de analizar si el modo de obtención de la autorización para poder estacionar en la zona OTA -utilización de un parquímetro o de una App- constituye un criterio suficiente que justifique un distinto tratamiento en la cuota a abonar en un tributo o si, por el contrario, esta diferencia resulta artificiosa y, en consecuencia, contraria al principio de igualdad, que consagra el art. 14 de la Constitución Española (CE).¹

3. Como se ha avanzado, la diferente cuota que fija la Ordenanza fiscal en las tarifas 1.1.1 y 1.2.1 para el supuesto de adquisición del tique por medios telemáticos recoge un beneficio fiscal que afecta a un tributo local como son las tasas.

La justificación de este beneficio, según ha expresado el Ayuntamiento de Bilbao, reside en la promoción y fomento del uso de esta App para el pago de la OTA, con la idea de ir suprimiendo gradualmente los parquímetros instalados en la vía pública y así, mejorar la accesibilidad en la ciudad.

Esta justificación de la medida contrasta con las previsiones que recoge, el art. 9.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real decreto Legislativo 2/2004, que señala que. *“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales”.*

Ello implicaría que sería preciso para dar cobertura normativa a la decisión de exonerar del pago de la tarifa general, en este caso concreto, del abono de la tasa por la tarjeta horaria de aparcamiento hasta los 15 minutos inclusive, cuando se utiliza una App de pago, que una norma con rango de ley estableciese el beneficio. No obstante, hasta el momento, el Ayuntamiento de Bilbao no ha

¹ Art. 14 CE *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*



concretado la eventual cobertura normativa que pudiese encontrar el beneficio, aun cuando se le ha solicitado expresamente dicho pronunciamiento.

Se ha de tener en cuenta que la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales en el Territorio Histórico de Bizkaia, también admite que: *“Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.”* (art. 25.4)

Sin embargo, no parece, dada la justificación ofrecida, que la decisión pueda ampararse en un criterio genérico que permita sostener objetivamente la menor capacidad económica de las personas que utilizan la App Bilbao Park.

Asimismo, se han de traer a colación las previsiones del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en particular, su art. 150 que establece el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios, y que, en concreto, prescribe que: *“1. La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias. 2. No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles”*

Esta previsión del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales vincula a todas las entidades locales y contrasta con una estructura tarifaria que propugna el abono de una menor cuantía por la recepción de una misma utilidad -estacionamiento en zona OTA- por el mero hecho de abonar la cuota de la tasa con una determinada tecnología y no en atención a la concreta utilidad recibida o a las circunstancias socioeconómicas de la persona beneficiaria.

4. En materia tributaria –ámbito al que pertenecen las tasas- el principio de igualdad entronca con el principio de capacidad económica, porque expresamente así lo establece el art. 31 de la Constitución, que señala que: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

De esta manera, la combinación de ambos principios va a permitir que se dé un tratamiento diferenciado en función de la distinta capacidad económica de las personas.

Esto es, la normativa tributaria local no reclama uniformidad absoluta, pues admite el trato diferente –mediante la aplicación de exenciones, tarifas reducidas o bonificadas, etc.- cuando concurren circunstancias que estén



previstas legalmente o en favor de sectores económicamente más desfavorecidos.

Esta misma conclusión la recoge expresamente la legislación tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia que prescribe que: *“La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos...”* (art. 2.1 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia). Este artículo no concluye con la alusión a la capacidad económica de quienes han de satisfacer los tributos, sino que continúa preceptuando que la ordenación del sistema tributario se basa, además, *“...en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad”*.

La Norma que regula el sistema de recursos de los municipios en el Territorio Histórico de Bizkaia es la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales. Esta Norma Foral, cuando regula las tasas no hace ni introduce distinción alguna en función del método de pago utilizado. A este respecto, como se ha indicado, el art. 25.4 sólo faculta a los municipios a que tomen en consideración criterios genéricos de capacidad económica de las personas obligadas al pago.

En consecuencia, si una ordenanza incorporase una diferencia en cuanto al pago de la tasa por la obtención de una misma utilidad no justificable en las previsiones de una Ley o en criterios genéricos de capacidad económica del obligado al pago se debería entender que tal distinción implica una extralimitación de la ordenanza, porque si bien *“las Entidades Locales (...) podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”*, esa regulación de la tasa que establezca la ordenanza debe realizarse: *“en los términos previstos en esta Norma Foral”* (art. 21).

Esto es, la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales delimita la potestad normativa de las entidades locales, quienes han de respetar el marco de regulación que define la Norma Foral y, como se ha precisado, la Norma Foral sólo permite establecer distinciones entre los sujetos pasivos de las tasas que se encuentren amparadas en criterios genéricos de capacidad económica o cuando concurren circunstancias previstas legalmente.

Consecuentemente, de lo anteriormente expuesto se desprendería que incumple con el principio de igualdad la ordenanza fiscal que establezca una tasa en la que los sujetos pasivos al margen de su capacidad económica y por el solo hecho de





utilizar un determinado medio de pago, en este caso, la App Bilbao Park queden exonerados de abonar la tarifa asignada a la tasa por estacionamiento, cuando este no se prolonga más de 15 minutos, tanto en zona azul como en verde, aunque quienes utilicen el parquímetro tengan una menor capacidad económica.

5. En otro orden de cuestiones, se ha de tener presente que, si bien la digitalización de la Administración y de la propia sociedad está avanzando de una forma exponencial, a las administraciones públicas también les corresponde remover los obstáculos para que nadie quede excluido en ese proceso y, en consecuencia, les compete adoptar las medidas de promoción que permitan salvar la brecha digital de las personas que, por razones económicas o de capacitación digital, no pueden acceder a dichos medios. Sin embargo, no puede afirmarse que la medida adoptada se alinee con el objetivo de reducir la brecha digital.

El Ararteko quiere llamar la atención sobre el carácter no siempre inocuo de la exigencia del uso de medios telemáticos y cómo el establecimiento de esta obligación puede incidir en los derechos de la ciudadanía. A este respecto, se ha de poner de manifiesto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su reciente sentencia de 9 de junio de 2022, caso Xavier Lucas c. Francia ha declarado la vulneración del derecho de acceso a un tribunal, porque se inadmitió el recurso interpuesto en formato papel, cuando, según la Corte de Casación francesa, se debería haber presentado por medios electrónicos.

6. Finalmente, se ha de indicar que la información remitida sigue sin aclarar si el Ayuntamiento de Bilbao ha dado respuesta expresa a la solicitud que el interesado registró en el centro municipal de distrito nº 4 el día 11 de marzo de 2020, en la que expresaba su disconformidad con las tarifas asignadas a la tarjeta horaria de aparcamiento hasta 15 minutos inclusive

Por ello, el Ararteko ha de recordar al Ayuntamiento de Bilbao la obligación que pesa sobre todas las administraciones públicas de dar una respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los interesados. En concreto, el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone a las administraciones públicas una obligación de resolver en estos términos: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.”*

En consecuencia, la administración debe dar el correspondiente trámite a cuantos escritos sean presentados por los y las ciudadanas con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución o finalización del expediente.

El Ararteko ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, por cuanto sitúa a los ciudadanos y ciudadanas en una





situación de indefensión, ya que desconocen la voluntad administrativa sobre su pretensión y ello les impide cualquier eventual revisión de dicha respuesta.

La ausencia de una respuesta administrativa a las reclamaciones ciudadanas implica un funcionamiento anormal de la administración que debe ser puesto de manifiesto por la institución del Ararteko.

La garantía de la existencia de unos trámites procedimentales y de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105).

En los últimos años ha cobrado mucha importancia el derecho a la buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aunque este artículo se circunscribe al ámbito de la Unión Europea, se está integrando en los diferentes ordenamientos de los Estados de la Unión Europea y así, se está tomando en consideración y aplicado por nuestros tribunales, como ha ocurrido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2015 (rec. 1203/2014). Una de las principales garantías que reconoce expresamente el derecho a la buena administración es el derecho a obtener una resolución en un plazo razonable.

Resulta un caso de mala administración la infracción del deber de diligencia que deriva de los anteriores artículos y ello evidencia el incumplimiento de un principio general que debe respetar en su actuación la Administración: el servicio efectivo a los ciudadanos que se encuentra positivizado en el artículo 3.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala que: *“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos...”

Ya la Ley 4/1999 reconocía en su exposición de motivos que el *“silencio administrativo es una patología del procedimiento ajena al correcto funcionamiento de las administraciones”* y que *“esa situación de falta de respuesta por la administración, siempre indeseable, nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano”*.

Así, el objetivo final de la legislación en materia de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas es que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la Administración y, a poder ser, que la obtengan en el plazo establecido. Para lo que, entre otras medidas, impone una obligación de resolución expresa para las administraciones públicas.





A este respecto, se ha de recordar que el paso del tiempo no diluye la obligación de la Administración de dar una respuesta expresa.

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

RECOMENDACIÓN

Que modifique la tarifa general de la tarjeta horaria de aparcamiento, apartados 1.1.1 y 1.2.1 del epígrafe F) de su Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público municipal, ya que tarifa así configurada contraviene el principio de igualdad y el de capacidad económica.

Que resuelva formalmente la reclamación promovida por el interesado, con fecha 11 de marzo de 2020 y que notifique al reclamante la decisión adoptada.

