

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2619 *Pleno. Sentencia 18/2017, de 2 de febrero de 2017. Conflicto positivo de competencia 2113-2015. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos 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. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, tráfico y circulación de vehículos a motor: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la correcta utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:18

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2113-2015, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Procurador don Felipe Juanas Blanco y bajo la dirección letrada de don José Andrés Blasco Altuna, contra determinados preceptos 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. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 14 de abril de 2015, el Gobierno Vasco planteó conflicto positivo de competencias contra los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, y 10, disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, y disposición final primera 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.

Los antecedentes del escrito explican y justifican documentalmente que con fecha 10 de febrero de 2015, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco acordó formular requerimiento de incompetencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dirigido al Gobierno de la Nación para que derogase los preceptos del Real Decreto 1056/2014 que hoy son objeto del presente proceso, autorizando en el mismo acto el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ante este Tribunal en caso de no ser atendido. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2015 se rechazó el requerimiento de incompetencia, lo cual fue comunicado al Gobierno Vasco el 20 de marzo de 2015.

2. En su escrito de planteamiento del conflicto el Gobierno Vasco defiende básicamente que el Real Decreto 1056/2014 no se adecúa al orden constitucional de distribución de competencias por exceder notoriamente la habilitación del art. 149.1.1 CE para la regulación por el Estado de las condiciones básicas de garantía de la igualdad de los derechos y deberes constitucionales de todos los españoles, que es el título competencial invocado en esa disposición, en la medida en que ésta contiene un diseño acabado y completo del régimen jurídico de las tarjetas de estacionamiento de personas con discapacidad. Esa normativa exhaustiva, que elimina toda capacidad regulatoria a las Comunidades Autónomas y limita sus facultades a la mera ejecución de esas previsiones, vulnera así la competencia autonómica exclusiva en materia de asistencia social, consagrada en el art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (EAPV). Tampoco la competencia estatal exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE) daría cobertura suficiente a las prescripciones del Real Decreto 1056/2014 debido a la prevalente índole de asistencia social que las caracteriza.

a) Antes de desarrollar su argumentación, el Gobierno Vasco expone los antecedentes y contexto normativo de la regulación de las tarjetas de estacionamiento para discapacitados objeto de conflicto. Especialmente se destaca la Recomendación 98/376/CE, del Consejo de la Unión Europea, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de esas tarjetas con validez en todo el territorio de la Unión, donde hay que situar el origen de la regulación. También se recoge la legislación estatal sobre integración social de los minusválidos y sobre tráfico, que introducen previsiones para facilitar el estacionamiento de los vehículos de personas con discapacidad y problemas graves de movilidad, y atribuyen a los ayuntamientos la competencia para emitir tarjetas de estacionamiento con validez en todo el territorio nacional. Finalmente, está la normativa autonómica dictada al respecto en el País Vasco, primero a través del Decreto 236/1989, de 17 de octubre, y en la actualidad a través del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y se adapta el modelo comunitario uniforme, que sustituye al anterior. De hecho, todas las Comunidades Autónomas habían aprobado normas reglamentarias de regulación del régimen de esas tarjetas en sus territorios con anterioridad al Real Decreto estatal cuestionado. El Gobierno recurrente, tras recorrer con detalle el contenido del articulado del Real Decreto 1056/2014, objeto de disputa, se sorprende del silencio de la norma estatal respecto a la validez de las tarjetas de estacionamiento para discapacitados emitidas por otros Estados miembros de la Unión Europea, aspecto que sí está contemplado en el Decreto Vasco 256/2000.

b) Para encuadrar el conflicto planteado, el Gobierno Vasco sitúa la regulación estatal objeto de disputa en la materia de asistencia social, en la cual el Estado carece de competencias propias, pues el art. 148.1.20 CE permite a las Comunidades Autónomas incorporar ese título con carácter exclusivo, y así lo han hecho todos los Estatutos de Autonomía, incluyendo el vasco. A partir de ahí, se analizan otros posibles títulos competenciales estatales que pudieran incidir en la materia y justificar una intervención normativa como la cuestionada, dado que la exclusividad de la competencia autonómica sobre asistencia social no impide ni enerva la concurrencia de otros títulos del Estado en el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, y 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5).

Por un lado, se encuentra la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE). El Gobierno Vasco reconoce que ese título comprende, de manera principal, lo relativo a las condiciones de la circulación, de los vehículos que circulan, y de la seguridad del tráfico. Pero también abarca cuestiones conexas como el estacionamiento en la vía pública, que incluiría lo relativo al hecho físico de dónde pueden estacionar las personas con discapacidad. De ahí las previsiones al respecto, contenidas en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, sobre todo a raíz de las previsiones introducidas por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de modificación de aquél. Por su parte, el Real Decreto 505/2007, de 20 de

abril, incluye también algunas previsiones técnicas sobre los lugares de estacionamiento susceptibles de reserva para personas con discapacidad, que se pueden entender incardinadas en la materia de tráfico.

Por otro lado, se constata que el Estado ha tratado de intervenir normativamente de manera directa en materia de asistencia social invocando el título horizontal recogido en el art. 149.1.1 CE, relativo a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Es el caso del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (como consta en su disposición final primera) y de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (como indica su disposición final octava).

c) El esfuerzo argumentativo del escrito de interposición del conflicto se centra en demostrar que la regulación cuestionada excede claramente el ámbito de regulación que habilita el art. 149.1.1 CE, para lo cual recoge los rasgos fundamentales con los que la jurisprudencia constitucional ha definido el alcance de ese título que, en opinión del Gobierno Vasco «esboza un concepto confuso y con una alta potencialidad uniformizadora que puede llegar a incidir materialmente sobre el alcance competencial autonómico por tratarse de un concepto etéreo e indeterminado».

Se apunta en primer lugar que la jurisprudencia de este Tribunal circunscribe la fijación de condiciones básicas al campo de los derechos y deberes fundamentales básicos, es decir, solo los del capítulo II del título I de la Constitución, excluyendo por tanto los relacionados con los principios rectores de la política social y económica. Tras un planteamiento inicial más amplio (STC 149/1991, de 4 de julio), la jurisprudencia posterior habría acotado su extensión (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 173/1998, de 23 de julio). Sin embargo, el Real Decreto 1056/2014 conectaría con el mandato de protección a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos del art. 49 CE, que precisamente pertenece a los principios rectores y no a los derechos y deberes fundamentales en sentido estricto.

En segundo lugar, se destaca que el propio concepto de condiciones «básicas» remite al contenido primario de esos derechos fundamentales, es decir, a las posiciones jurídicas fundamentales que lo determinan (facultades, límites, deberes, presupuestos previos...), así como a los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con esas condiciones básicas (ámbito material sobre el que recaen las facultades; deberes o requisitos mínimos de su ejercicio, marco organizativo...), pero solo en los elementos que sean imprescindibles para garantizar la igualdad fundamental, y no absoluta, de los españoles (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8). En todo caso, la regulación de las condiciones básicas, que sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, no puede comportar una normativa o régimen jurídico completo y acabado de un derecho o deber constitucional, por lo que no debe impedir que las Comunidades Autónomas competentes aprueben normas sobre su régimen jurídico. En definitiva, no estamos ante un título competencial horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento, alterando el sistema general de reparto de competencias, dando lugar a una «rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

d) Entrando en el examen de la norma cuestionada, el Gobierno Vasco cuestiona para empezar la utilización de una vía normativa para resolver un problema práctico. En efecto, la justificación oficial para la aprobación del Real Decreto 1056/2014 está en «las 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». En este sentido, el dictamen del Consejo de Estado de 20 de noviembre de 2014 se hace eco de la reivindicación de establecimiento de unas condiciones básicas en la materia, formulada por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en el Consejo Nacional de Discapacidad celebrado el 9 de enero de 2013. Igualmente, en la nota de prensa difundida con la aprobación del Real Decreto por el Consejo de Ministros se insistía en las dificultades prácticas de

reconocimiento de validez de las tarjetas en Comunidades Autónomas o municipios diferentes al de emisión. Argumento que es reiterado por el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2015, por el que se rechaza el requerimiento de incompetencia que se planteó.

Frente a esta motivación, el Gobierno Vasco sostiene que el incumplimiento de la legalidad por parte de algunas Administraciones públicas, y concretamente de lo dispuesto en la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, no justifica la adopción de toda una normativa uniforme a nivel estatal, dado que el ordenamiento ofrece otras vías jurídicas para la exigencia de su cumplimiento, respetuosas con el marco constitucional de distribución de competencias y basadas en los principios de cooperación y colaboración. Sin embargo, la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto 1056/2014 simplemente asegura que «no existe alternativa de naturaleza normativa para afrontar la situación que se regula». A pesar de que el propio dictamen previo del Consejo de Estado sobre el proyecto de disposición recoge la indicación apuntada por parte de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales sobre la posibilidad de acudir en este caso a procedimientos de cooperación a través de la conferencia sectorial de asuntos sociales.

e) Tras esta observación previa, el escrito de planteamiento del conflicto niega que los títulos competenciales estatales antes aludidos ofrezcan cobertura para la regulación dictada.

Primero, el Real Decreto 1056/2014 trasciende de forma notoria el ámbito competencial del tráfico, la circulación de los vehículos a motor y la seguridad vial, por el hecho de adentrarse en el terreno de la asistencia social, tal como pretende el acuerdo del Consejo de Ministros de desestimación del requerimiento de incompetencia. El Gobierno Vasco considera que el margen normativo que ofrece el art. 149.1.21 CE ya quedó agotado con las normas sustantivas en materia de tráfico dictadas hasta ahora por el Estado.

Segundo, se reitera que el art. 149.1.1 CE no permite el dictado de condiciones básicas relativas a derechos de personas con discapacidad, como pretende el Gobierno de la Nación, por el hecho de estar estos recogidos en el art. 49 CE como un principio rector de la política social y económica, por mucho que el Estado invoque también las exigencias derivadas del art. 9.2 CE. Aparte de que el contenido del Real Decreto 1056/2014 va más allá del establecimiento de condiciones básicas, conteniendo como ya se ha dicho un régimen jurídico completo y acabado de las tarjetas de estacionamiento. Así, se regulan los requisitos de acceso y disfrute de la tarjeta; se estipula el número de plazas reservadas a los usuarios de las tarjetas, las limitaciones de uso, los derechos y obligaciones de sus titulares; se establece una reserva genérica de plazas en ciertos servicios y en establecimientos sanitarios; se regula el dictamen preceptivo y vinculante de equipos multiprofesionales en la calificación y reconocimiento del grado de discapacidad; se fija el plazo para solicitar la prórroga automática de las tarjetas; se regula la figura de la tarjeta provisional, con su contenido y procedimiento de emisión; y se impone a las Comunidades Autónomas una obligación de adaptación de su normativa a todas estas prescripciones en el plazo de un año. Todo ello conduce a «una ilegítima y constitucionalmente incorrecta uniformización», vedada por la doctrina constitucional, ya que elimina cualquier margen normativo para la actuación autonómica, desvirtuando de forma absoluta el sistema de reparto competencial vigente en materia de asistencia social. El contenido material del Real Decreto convierte así en vacías las teóricas invocaciones que contienen su disposición adicional tercera y sus artículos 3.3 y 6.4 al respeto a las competencias asumidas en materia de asistencia social por parte de las Comunidades Autónomas.

A juicio del Gobierno Vasco, la normativa anterior al surgimiento de este conflicto sí era conforme con el orden constitucional de distribución de competencias y garantizaba adecuadamente la igualdad de todos los españoles con derecho a tarjeta de estacionamiento, sin perjuicio de que sea necesario corregir los incumplimientos que se habían detectado por las vías adecuadas ofrecidas por el ordenamiento. Esa regulación se compadecía perfectamente con el principio de eficacia de las actuaciones administrativas en todo el territorio nacional, consagrado por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de

garantía de la unidad de mercado. Y es perfectamente compatible con la recomendación del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1998, de creación de tarjetas de estacionamiento con validez en todo el territorio de la Unión, dado que las disposiciones de derecho comunitario no inciden en el orden interno de distribución de competencias de los Estados miembros.

3. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 9 de junio de 2015, se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de 20 días, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Igualmente, se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los preceptos cuestionados, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC. Finalmente, se ordenó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» (lo que se cumplimentó, respectivamente, en el «BOE» número 143, de 16 de junio de 2015 y en el «BOPV» número 129, de 10 de julio de 2014).

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 15 de junio de 2015, la Abogacía del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, lo que le fue concedido mediante providencia de 16 de junio de 2015.

Con fecha de 24 de julio de 2015 se presentó por la Abogado del Estado, en la representación que ostenta, su escrito de alegaciones en el que termina solicitando que se dicte sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

Tras exponer el objeto del conflicto positivo de competencias suscitado, y resumir los argumentos principales planteados por el Gobierno Vasco, la Abogado del Estado señala que los títulos competenciales relevantes para la resolución del conflicto son los recogidos en los apartados 1 (condiciones básicas de igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales) y 21 (tráfico y circulación de vehículos a motor) del art. 149.1 CE. Y ello a pesar de que la disposición final primera del Real Decreto 1056/2014 solo invoque el primero de ellos, como consecuencia del carácter indisponible e irrenunciable de las competencias, cuya eficacia no queda a expensas de posibles insuficiencias o errores en su invocación por el Gobierno [SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 2, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 a)].

a) La competencia estatal exclusiva recogida en el art. 149.1.1 CE estaría vinculada, según las alegaciones de la Abogada del Estado, con la garantía de la igualdad en el ejercicio del derecho a la libre circulación de los españoles (art. 19 CE), pero también vendría arrastrada por el mandato del art. 49 CE de protección de las personas con discapacidad, dirigido a todos los poderes públicos, y que en el caso del Estado tendría el matiz finalista de garantizar la igualdad de los derechos de esas personas.

En este punto se insiste en que la jurisprudencia constitucional no niega la proyección de ese título competencial sobre los derechos recogidos como principios rectores de la política social y económica. Así se proclama en las SSTC 33/2014, de 27 de febrero, y 78/2014, de 28 de mayo, precisamente en referencia al art. 49 CE: «los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se encuentran los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE». Aunque a la vez se reconoce que en esas sentencias el Tribunal concluyó que las ayudas a mayores y discapacitados a las que se referían esos procesos no tenían cobertura en ese título competencial por no indicarse específicamente en la ley su finalidad, en el presente caso, la regulación que contiene el Real Decreto 1056/2014 de las tarjetas de estacionamiento de personas con discapacidad sí tendría conexión directa con la promoción de la igualdad de este colectivo en todo el territorio nacional. El legislador estatal aspira a garantizar con

esa disposición reglamentaria la igualdad efectiva de todos los ciudadanos con derecho a obtener tarjetas de estacionamiento para discapacitados con independencia de su lugar de residencia, tal como deriva de la recepción de este principio en los arts. 9.2, 14 y 139.1 CE.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional, vertida especialmente en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8, ha dejado claro que las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE no son sinónimo de legislación o normativa básica, dado que no se mueven en la lógica bases-desarrollo. Por el contrario, atribuyen al Estado una competencia exclusiva para establecer esas condiciones de ejercicio de derechos y obligaciones fundamentales y regularlas en su integridad, siempre desde la perspectiva finalista de la garantía de la igualdad y sin suponer una normativa completa y acabada del derecho o deber en cuestión, de manera que las Comunidades Autónomas con competencia en cada materia puedan aprobar normas de régimen jurídico de ese derecho o deber. Esa doctrina insiste en que se trata de una competencia normativa, que las condiciones básicas se refieren a derechos o deberes constitucionales, y no a los sectores materiales en los que se insertan, y que deben limitarse a ser las imprescindibles para garantizar la igualdad de todos, y no su equiparación formal absoluta. Como resultado de ello, la STC 188/2001, de 20 de septiembre, indica que se aspira a conseguir «una cierta homogeneidad social especialmente exigible cuando se trate de derechos fundamentales».

La Abogada del Estado insiste en que el Real Decreto 1056/2014 no impide la ulterior regulación que puedan dictar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, siempre con respeto a las condiciones básicas impuestas por el Estado, las cuales no son en rigor susceptibles de desarrollo, sino elementos comunes aplicables en todo el territorio para garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.

En este punto se invoca el criterio del Consejo de Estado, que en materia de discapacidad venía manifestando su preocupación por la fragmentación normativa existente, y que en su dictamen preceptivo sobre el proyecto de real decreto relativo a las tarjetas de estacionamiento mostró su parecer favorable al dictado de una regulación que homogeneizase los derechos garantizados con dichas tarjetas al amparo del art. 149.1.1 CE, «sin acometer una regulación de detalle, sino circunscribiéndose a una regulación mínima necesaria».

b) La competencia estatal exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor recogida en el art. 149.1.21 CE, a pesar de no ser invocada por el Real Decreto 1056/2014, estaría implícitamente reconocida por el propio requerimiento de incompetencia planteado por el Gobierno Vasco, en la medida en que argumenta que su normativa sobre tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad es plasmación de lo previsto en la Ley 19/2001, de modificación de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Esta legislación también se encuentra mencionada en la exposición de motivos del Real Decreto cuestionado.

En cuanto al alcance de esta competencia, la STC 203/1992, de 26 de noviembre, manifestó que en la materia de tráfico cabe incluir junto a su núcleo fundamental («las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales») otras actividades conexas por su finalidad de garantía directa e inmediata de la seguridad vial, como las condiciones técnicas de seguridad a cumplir por los vehículos. En la misma línea, se pronuncian también las SSTC 59/1985, de 6 de mayo, y 181/1992, de 16 de noviembre.

Como al tiempo de dictarse el Real Decreto 1056/2014 las Comunidades Autónomas ya habían aprobado, en ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social, sus regulaciones sobre las tarjetas de estacionamiento de personas discapacitadas, el Estado habría optado por interferir lo menos posible en aquella normativa, con «un planteamiento competencial de alcance más limitado con el fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad».

c) En cuanto a las competencias autonómicas implicadas en este conflicto, se reconoce que en virtud del art. 10.12 EAPV el País Vasco ha asumido con carácter exclusivo la materia de asistencia social. Pero esa atribución competencial debe actuarse

con absoluta indemnidad de las competencias que la Constitución reserva al Estado, concretamente en los mencionados apartados 1 y 21 del art. 149.1 CE. En este sentido, se menciona la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 4, que reconociendo la asunción por Cataluña de competencias exclusivas en materia de asistencia social, señala que ello no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE cuando concurren sobre el mismo objeto jurídico.

En cualquier caso, la disposición adicional tercera del Real Decreto 1056/2014 establece que el mismo se aplicará sin perjuicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, que no se quieren interferir.

d) Por último, el escrito de alegaciones dedica un apartado a la justificación del carácter básico de los concretos preceptos objeto de impugnación, si bien ello se refiere a su carácter de normativa mínima necesaria, más que de normativa básica en sentido técnico. De hecho, se vuelve a recordar que los preceptos del Real Decreto cuestionado contendrían elementos normativos uniformes para todo el territorio nacional que no se articulan según el esquema bases-desarrollo, sino que agotan la regulación de una materia que es competencia exclusiva del Estado (la de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales).

Tras enumerar el contenido del articulado cuestionado (definición de la tarjeta de estacionamiento, personas con derecho a ella, ámbito territorial, reserva de plazas de aparcamiento, condiciones y limitaciones de uso, derechos y obligaciones de los titulares, garantía procedimental, tarjetas provisionales y régimen transitorio de las tarjetas ya emitidas y de las situaciones preexistentes), se califica de regulación mínima, que deja margen normativo para otras administraciones. En este sentido, el artículo 3.3 alude a la posible extensión de la condición de beneficiario por la normativa local o autonómica; el artículo 5 fija un número de plazas de aparcamiento reservado que sólo tiene carácter de mínimo; y el artículo 6.4 también alude a las posibles disposiciones autonómicas o locales más favorables en cuanto a las condiciones de uso de las tarjetas. Aparte de que la disposición transitoria primera, en la medida en que plantea la necesidad de adaptación de la normativa preexistente al Real Decreto 1056/2014, manifestaría la voluntad de incidencia mínima en aquélla, que no quiere eliminar. Sin olvidar que la norma no entra en cuestiones procedimentales, sino sustantivas, en aplicación de la doctrina constitucional sobre el alcance del art. 149.1.1 CE.

El Consejo de Estado, en su dictamen 1058/2014, habría corroborado el ajuste del contenido de los distintos preceptos del Real Decreto cuestionado al título competencial invocado por el mismo, reproduciéndose literalmente en las alegaciones lo que a ellos se refiere.

Finalmente se argumenta que la crítica del Gobierno Vasco a la disposición adicional primera del Real Decreto, reguladora de la tarjeta provisional de estacionamiento es de legalidad ordinaria y, por tanto, ajena al conflicto competencial; que la disposición adicional segunda deja claro margen normativo a las Comunidades Autónomas al exigir únicamente que las plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en establecimientos sanitarios sea «suficiente»; que la disposición adicional tercera hace un reconocimiento explícito de las competencias autonómicas en materia de asistencia social; y que las disposiciones transitorias vienen a respetar las situaciones preexistentes a la entrada en vigor del Real Decreto, con respeto a las competencias autonómicas.

5. Por diligencia de 27 de julio de 2015, se hace constar que, dentro del plazo conferido al efecto, la Abogado del Estado se ha personado en el presente proceso y formulado alegaciones, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

6. Por providencia de 31 de enero de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de febrero de 2017.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencia es 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, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 23 de diciembre de 2014. El Gobierno Vasco cuestiona la base competencial de esta norma reglamentaria prácticamente en su integridad, pues el conflicto abarca todas las disposiciones de su articulado, con tres excepciones: el artículo 4, que es mero trasunto de un precepto legal que lleva muchos años vigente (en concreto, la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), la disposición derogatoria única (que afecta a una norma preconstitucional) y la disposición final segunda, que simplemente establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

El Gobierno Vasco solicita la declaración de que la competencia para establecer esa regulación corresponde a la Comunidad Autónoma por pertenecer a la materia de asistencia social, que es exclusiva de ésta en virtud del art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. En consecuencia, pide que se anulen todas las disposiciones del Real Decreto 1056/2014 viciadas de incompetencia, apelando a la interpretación que se ha de dar a los títulos estatales y autonómicos implicados en el conflicto, sin descender a argumentar con demasiado detalle sobre el contenido de la regulación de cada precepto.

Por su parte, la Abogada del Estado interesa la íntegra desestimación del conflicto, previa declaración de que el Estado ostenta la competencia para dictar una regulación como la del Real Decreto 1056/2014, dado que, por un lado, le corresponde la regulación del tráfico y la circulación de los vehículos a motor (art. 149.1.21 CE, a pesar de ser un título competencial no invocado expresamente por el propio Real Decreto) y, por otro, tiene capacidad para establecer condiciones básicas para el ejercicio de sus derechos y deberes fundamentales por parte de los ciudadanos —en este caso, por las personas que padecen discapacidad—, en régimen de igualdad (art. 149.1.1 CE). Esta regulación de las tarjetas que facilitan el estacionamiento en las vías públicas de las personas de ese colectivo sería compatible y respetaría la competencia autonómica exclusiva en cuanto a la asistencia social. Igualmente, en este caso, la justificación competencial de la norma cuestionada viene a ser conjunta, sin perjuicio de la referencia al contenido de algunas disposiciones concretas.

2. Con carácter previo al discernimiento competencial en este conflicto resulta de interés abordar dos cuestiones específicas que lo caracterizan e inciden en su resolución.

La primera es la circunstancia de que la norma estatal cuestionada se ha incorporado al ordenamiento jurídico desplazando, al menos parcialmente, las disposiciones vigentes ya dictadas por las Administraciones autonómicas. No se trata de una regulación nueva, en la que se discuta la legitimidad competencial de quien ha adoptado tal iniciativa, sino de una alteración normativa que procede de una Administración distinta de la que venía regulando con normalidad una materia, con el consiguiente mandato de acomodación de las disposiciones anteriores en el tiempo a las nuevas prescripciones, que pretenden homogeneizar las distintas regulaciones territoriales. En el caso del País Vasco, esa normativa ha conocido ya dos generaciones de normas, no cuestionadas por el Estado y representadas por el Decreto 236/1989, de 17 de octubre, y por el Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, que lo sustituyó, precisamente para adaptar las tarjetas de estacionamiento al modelo europeo. Pues bien, es de destacar que estas circunstancias no demuestran de por sí la existencia de una invasión competencial ilegítima, sino que será preciso analizar el conflicto tanto desde la perspectiva de los títulos estatales que puedan dar cobertura a esa innovación normativa, como de los propios títulos autonómicos que reservan espacios de regulación exclusiva para las Comunidades Autónomas. Lo decisivo, en definitiva, es la distribución constitucional de competencias y su alcance, y no la coyuntura regulatoria del

momento, si bien ésta es un elemento de referencia insoslayable para analizar el impacto de la nueva regulación.

En segundo lugar, cabe destacar que el Gobierno Vasco no cuestiona en este proceso como tal la medida de establecimiento por el Estado de una autorización administrativa especial, de la que serían titulares las personas con discapacidad y movilidad reducida, para poder utilizar las plazas de estacionamiento reservadas a este fin, con validez en todo el territorio nacional.

Lo que discute el Gobierno Vasco es que el art. 149.1.1 CE permita al Gobierno de la Nación dictar un real decreto como el impugnado por aquél, por cuanto, a su juicio, su contenido va más allá del establecimiento de unas condiciones básicas, desarrollando un régimen jurídico completo y acabado de las tarjetas de estacionamiento, que elimina cualquier margen normativo para la actuación autonómica.

3. Hechas esas precisiones, para el encuadramiento competencial del conflicto planteado hay que partir de la consideración de que el establecimiento de un sistema de autorizaciones especiales para el estacionamiento de los vehículos de personas con limitaciones físicas para desplazarse constituye una medida de protección social, porque les proporciona un beneficio (fundamentalmente poder estacionar en las plazas reservadas para ello) en atención a sus circunstancias personales de desventaja respecto al resto de la colectividad. Ahora bien, no toda medida pública de contenido social o protectora de grupos desfavorecidos constituye de por sí asistencia social en sentido competencial. En otras palabras, no sólo las Administraciones públicas con competencias formales de asistencia social pueden adoptar medidas sociales o beneficiosas de colectivos desfavorecidos, dado que la cláusula del Estado social y su corolario en el artículo 9.2 son transversales y precisamente deben proyectarse en todos los ámbitos de la sociedad y del ordenamiento jurídico por voluntad del constituyente. Por tanto, las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social, tal como habilita el art. 148.1.20 CE y han plasmado los distintos Estatutos de Autonomía, no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que más bien todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social, siendo receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad.

Con todo, junto a esa inspiración social transversal de toda la actuación de los poderes públicos existe una política específica de acción positiva en beneficio de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad, de carácter básicamente prestacional, que lideran las Administraciones públicas, junto con otros agentes sociales del calificado como tercer sector. Ellas acometen de manera específica y focalizada acciones públicas formales de contenido benefactor para el apoyo y mejora de las condiciones de vida de las personas y colectivos que se encuentren en situación de desventaja social, las cuales integran el capítulo de la denominada asistencia social cuando quedan fuera del sistema de prestaciones de la Seguridad Social (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2, y 13/1992, de 26 de febrero, FJ 14). En efecto, como explicamos en la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4, «la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean». Estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía. Esta doctrina sobre el objeto de la materia «asistencia social» ha sido después recogida por nuestras SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b).

De esta forma, el reconocimiento de un derecho o beneficio concreto (autorización para la utilización de plazas de estacionamiento reservado) a personas concretas (individuos con movilidad reducida y con problemas graves de movilidad), con una finalidad tuitiva o de protección (por razón de sus condiciones físicas desfavorables), y no proveniente del entramado orgánico de la Seguridad Social, sí puede considerarse un tipo de prestación incardinada en el bloque genérico de la asistencia social. En principio, por tanto, la regulación del régimen de esas autorizaciones debe realizarse por las Comunidades Autónomas, como de hecho ha venido ocurriendo hasta la aprobación del Real Decreto cuestionado.

Sin embargo, la respuesta final al conflicto planteado no debe detenerse en el reconocimiento material de las tarjetas de aparcamiento de las personas con discapacidad como un beneficio de asistencia social, sino que el análisis debe abarcar la incidencia que en este campo pueden tener las distintas competencias estatales. De no ser así, el contenido genérico del título competencial de la asistencia social correría el peligro de absorber funciones públicas de cualquier tipo cuando estén impregnadas de un sentido social. De manera que puede haber acciones de beneficencia pública, o aspectos de ellas, que tengan encaje más directo en otra competencia más específica y prevalente para su ordenación. Así lo destacamos, por ejemplo, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14, en relación con unas disposiciones presupuestarias del Estado sobre pensiones asistenciales de ancianidad, que establecían cuantías y edades mínimas para su disfrute: «Aceptando que tales pensiones se incluyen en la materia de ‘asistencia social’ ... es preciso determinar si existe algún título competencial o algún precepto constitucional que habilite al Estado para esta concreta intervención en la materia de asistencia social ... por virtud de otros títulos competenciales en razón a la función a la que el Estado –junto a los demás Poderes Públicos– viene compelido por el art. 9.2 C.E. de promoción de la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra, reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 C.E.)». Es doctrina consolidada de este Tribunal, expresada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, que la competencia autonómica exclusiva sobre asistencia social «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico». O lo que es lo mismo: «las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como ‘competencias exclusivas’, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional» (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

Pues bien, para la cobertura de la posible intervención normativa estatal en relación con las tarjetas de estacionamiento de personas discapacitadas cabe la puesta en juego de un título competencial que está recogido en el Real Decreto cuestionado y que ha sido esgrimido en sus alegaciones por parte de la Abogacía del Estado en este conflicto: la competencia estatal para el establecimiento de condiciones básicas de ejercicio de derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), que presta sustento a la introducción de algunos requisitos y condiciones de acceso al derecho de uso de estas tarjetas, los cuales se introducen como garantía de la igualdad básica de los beneficiarios de estas autorizaciones en todo el territorio del Estado. Concretamente, el derecho fundamental en cuyo ejercicio interviene la normativa estatal con el propósito de asegurar esa homogeneidad regulatoria básica es la libertad de circulación (art. 19 CE). Aunque la mayoría de nuestros pronunciamientos en relación con el art. 19 CE han versado sobre el alcance de la libertad de entrada y salida de España por parte de extranjeros, en casos como el de la STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 7, sí hemos aludido a la dimensión constitucional del «derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores» –además del de los peatones–, por las vías públicas. Allí se trataba de ponderar la incidencia que esa libertad podría tener sobre el derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE), y resolvimos que este derecho sólo se puede limitar en casos de alteración del orden público y no en los de mera restricción de derechos de tránsito (FJ 8). La Constitución garantiza a todos los españoles el derecho a circular con libertad por todo el territorio del Estado, y es evidente que una buena parte de esa

circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas. En ese entorno, las personas con discapacidad encuentran especiales dificultades para ejercer ese derecho por sus limitaciones físicas de movilidad por lo que, como ya hemos destacado, los poderes públicos –cada uno en el ámbito de sus competencias– deben promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los miembros de ese colectivo sean reales y efectivas, y para que se remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE). En el mismo sentido, y de manera más específica para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, el art. 49 CE exige también a los poderes públicos que les ampare «especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». En cumplimiento de ese doble mandato constitucional, tanto general como específico (arts. 9.2 y 49 CE), es indudable que el Estado cuenta con cobertura para establecer una serie de condiciones ex art. 149.1.1 CE, que aseguren la libre circulación por todo nuestro territorio de personas que padecen algún tipo de discapacidad (art. 19 CE), en términos de igualdad sustancial. Esa circulación se realizará por medio de vehículos especiales, manejados por la propia persona discapacitada o por terceros, y comprende sin duda su estacionamiento en la vía pública, que es una actividad complementaria esencial de la circulación.

4. De manera fundamental, el Real Decreto 1056/2014 encuentra así sustento en la competencia estatal para el establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes fundamentales (art. 149.1.1 CE), el cual habilita al Estado para incidir con ellas en una regulación sectorial que en principio corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma del País Vasco como es la materia de asistencia social. La doctrina constitucional viene subrayando el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores]. En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles. Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado ex art. 149.1.1 CE ya precisaba la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, que ese «título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas “que afectan a su contenido primario”, a sus “posiciones jurídicas fundamentales”, sino también sobre los “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas”, que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho” (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el “ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho”, las “condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho” o “el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal “un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)». Ciertamente, se trata de una competencia que ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que, como advertíamos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, el Estado venga a alterar el sistema constitucional de reparto de competencias, estableciendo el régimen completo de una materia o de un derecho que en realidad corresponda ordenar a otro poder público.

La jurisprudencia constitucional viene reconociendo en concreto la cobertura que puede prestar el art. 149.1.1 CE para el fomento de políticas de asistencia social por parte del Estado, siempre que tengan conexión directa con la promoción de la igualdad. Con rotundidad expresamos en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, que es «posible

promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados arts. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE». En consonancia con esta doctrina, esta competencia estatal es el título que viene invocando el Estado –a veces con carácter único– para actuar normativamente en el ámbito de la protección social de personas que padecen discapacidad. Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; en la disposición final octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; en la disposición final primera del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; o en la disposición final octava del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, entre otros ejemplos.

Recientemente se ha reafirmado esta doctrina del reconocimiento de un margen estatal de regulación a partir del art. 149.1.1 CE de condiciones que pueden incidir materialmente en parcelas de la asistencia social, en cuanto competencias propias de las Comunidades Autónomas, con ocasión de una serie de recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que, entre otras cuestiones vinculadas a la garantía de la estabilidad presupuestaria, modificaba el sistema de ayudas a la dependencia introducido unos años antes por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Tanto la STC 18/2016, de 4 de febrero, FFJJ 7 y 8, como las sucesivas que la han seguido dentro de la misma familia de recursos (SSTC 36/2016, de 3 de marzo, 37/2016, de 3 de marzo, o 55/2016, de 17 de marzo), admiten que, sin duda, las nuevas modalidades de protección social estructuradas en tres niveles en los que participan la Administración general del Estado y las de las Comunidades Autónoma, se sitúan extramuros del sistema de servicios y prestaciones de la Seguridad Social y encajan materialmente en el ámbito de la asistencia social. Pero a la vez señalan que también es evidente que el art. 149.1.1 CE proporciona al Estado un título competencial apropiado para reconocer a los ciudadanos derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a las situaciones de dependencia, así como para concretar la financiación estatal máxima en el sistema como garantía de igualdad en todo el territorio. Lo cual evidentemente afecta a lo que las Comunidades Autónomas puedan disponer en ejercicio de sus competencias propias.

Conviene finalmente subrayar la posibilidad de que las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer ex art. 149.1.1 CE sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias. Precisamente, la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese propósito. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el Gobierno de la Nación en la memoria de análisis de impacto normativo, en la exposición de motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio *a posteriori* de la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE es clara, y a ella nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9: «si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas». De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de

acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial.

5. En consecuencia, se trata de comprobar en concreto si las distintas prescripciones cuestionadas del Real Decreto 1056/2014 encuentran justificación de acuerdo con la doctrina expuesta como «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles» en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

Esa comprobación recibe una respuesta positiva en los siguientes casos:

a) El artículo 1, con el que se abre la disposición, se limita a enunciar el contenido del Real Decreto 1056/2014, y prácticamente viene a transcribir el título de esta norma reglamentaria, lo que en modo alguno puede afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social, pues precisamente expresa la voluntad de la disposición de establecer unas condiciones básicas de ejercicio de un derecho de libre circulación por parte de un colectivo de personas, tal como le permite el título competencial exclusivo recogido en el art. 149.1.1 CE.

b) A partir de ahí, el cuerpo del reglamento desarrolla su regulación material a lo largo de nueve preceptos (todos impugnados menos el artículo 4), apreciándose que la mayoría encuentra anclaje competencial en el art. 149.1.1 CE en cuanto verdaderas condiciones básicas de ejercicio del derecho de las personas con discapacidad y movilidad reducida a estacionar con sus vehículos a motor en un régimen más favorable que el general, mediante la dotación de espacios específicos. El artículo 2 define las tarjetas de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida como un documento público que acredita a su titular para estacionar el vehículo en el que se desplacen lo más cerca posible del lugar de acceso o de destino. No hay dificultad en apreciar aquí una definición del instrumento material en el que se plasma el derecho especial de estacionamiento de las personas con discapacidad, que se establece para todo el territorio español como un aspecto de las condiciones básicas generales que el Estado quiere asegurar para ese colectivo.

c) Lo mismo ocurre con el art. 3 del Real Decreto, que especifica qué personas en concreto tienen derecho a beneficiarse de las autorizaciones contenidas en las tarjetas de estacionamiento. Para las personas físicas se exige el reconocimiento oficial de discapacidad, conforme a lo dispuesto en el texto refundido vigente de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, así como la acreditación de una limitación añadida, o bien tener movilidad reducida, o bien tener escasa agudeza visual o campo visual, en ambos casos calificada y reconocida por los órganos técnicos competentes (los llamados por el texto refundido «equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad»). En el caso de las personas físicas o jurídicas que sean titulares de vehículos para el transporte colectivo de personas con discapacidad o en situación de dependencia, se exige exclusividad en esa actividad. De esta forma el Real Decreto 1056/2014 define un núcleo de personas que en todo caso deberá tener acceso a las tarjetas de estacionamiento. Resulta por tanto pertinente calificar esta regulación como condición básica de igualdad, que opera como ámbito mínimo de protección en todo el Estado. Por ello el apartado 3 del precepto remite expresamente a la normativa autonómica y local la adición de otros supuestos con derecho a estacionamiento reservado.

En un sentido semejante nos hemos pronunciado en la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 8 c), al reconocer la constitucionalidad de una serie de previsiones legales por las que el Estado definía o ampliaba el campo subjetivo de ciertas prestaciones sociales, al entender que «determinar los posibles beneficiarios de las prestaciones del sistema forma parte de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en relación con el acceso a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia que al Estado corresponde establecer», actuando así dentro del margen que otorga el art. 149.1.1 CE, sobre todo considerando que ello no excluía que las Comunidades Autónomas estableciesen servicios adicionales, de modo paralelo a como ocurre en el presente caso.

d) El artículo 5 y la disposición adicional segunda establecen un mínimo de plazas de aparcamiento reservado en las zonas de escasez (que se denominan «centros de actividad» y han de ser concretados por cada ayuntamiento) y un número «suficiente» de plazas en los servicios y establecimientos sanitarios, respectivamente. En el primer supuesto la reserva será de al menos una plaza por cada cuarenta estacionamientos o fracción. De hecho, esta exigencia ya había sido introducida con carácter de condición básica de igualdad por el Estado con anterioridad al Real Decreto que aquí analizamos. El art. 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 («BOE» del 11 de marzo de 2010), dictada también al amparo del art. 149.1.1 CE, establece esa misma reserva de estacionamientos en los centros de actividad de las ciudades, regulando incluso las concretas dimensiones de cada plaza y su obligatoria señalización. En el caso de los servicios y establecimientos sanitarios no se concreta por el Real Decreto un número ni porcentaje determinado de plazas, dejando un mayor margen discrecional a las Comunidades Autónomas o a los ayuntamientos implicados. Pero el hecho de exigir que el número sea suficiente ya ofrece una referencia normativa general para exigir por parte de los afectados que haya una dotación de plazas en esos entornos.

Ambas prescripciones se incardinan en el art. 149.1.1 CE por ser claramente condiciones básicas de igualdad de la ordenación del régimen de estacionamiento especial de las personas con discapacidad, al marcar un mínimo general u homogéneo en todo el Estado para este aspecto del beneficio social. De nada serviría el reconocimiento abstracto de un derecho especial de estacionamiento si no hubiese dónde ejercerlo, de manera que la regulación de las tarjetas debe complementarse necesariamente con la garantía de existencia de plazas donde aparcar vehículos de y para personas con discapacidad. Con esta prescripción el Estado impone una regla con la que asegura un mínimo que no permita excesivas oscilaciones en función del territorio en las zonas de mayor dificultad o necesidad para encontrar plazas libres, en orden a lograr una igualdad sustancial de derechos de todos los afectados.

e) Por su parte, el artículo 6 establece unas condiciones comunes sobre el régimen de ejercicio del derecho especial de estacionamiento de las personas con discapacidad que igualmente cabe vincular con la competencia estatal del art. 149.1.1 CE. Con ellas no se trata de definir a quién alcanza en abstracto el beneficio social de las tarjetas (qué discapacidad permite solicitar la autorización), sino, una vez reconocido el mismo, de precisar reglas operativas sobre quién o cómo puede utilizarlas a efectos del tráfico o circulación, dadas las distintas combinaciones que permite el juego de dos elementos: el titular de la tarjeta y el vehículo en el que éste se transporta. En concreto, se diferencia entre el caso de las autorizaciones a personas físicas con discapacidad y las autorizaciones a personas físicas o jurídicas que transportan a personas con discapacidad. En el primer caso la autorización es personal (e intransferible) y finalista, en el sentido de que sólo es operativa cuando la persona discapacitada conduzca el vehículo o sea transportada. En el segundo supuesto, la autorización es mixta, en el sentido de que es personal y a la vez queda vinculada a un número de matrícula de un único vehículo de transporte de personas con discapacidad. Además, la misma es operativa únicamente si se transporta a personas con derecho a estas ventajas especiales, sin terceros que no los tengan.

Todas estas reglas configuran aspectos relevantes que afectan al beneficio asistencial y que se introducen como condiciones básicas de igualdad, evitando divergencias por razón del territorio. El propósito es asegurar que las autorizaciones sólo puedan utilizarse para el transporte de personas con discapacidad y no de terceros, aprovechando para estacionar en las plazas reservadas un vehículo autorizado por una tarjeta, que en principio no se diferencia externamente del resto de automóviles. En la misma línea, el apartado tercero del precepto aclara que el uso de la tarjeta queda subordinado a que el titular de la misma mantenga los requisitos exigidos para su otorgamiento, con independencia, por tanto, de que se disponga de una tarjeta de estacionamiento en vigor, que sería condición necesaria, pero no suficiente. De todos modos, el artículo 6.4 permite explícitamente que

las Administraciones autonómicas y locales —cada una en su territorio— puedan establecer condiciones de uso más favorables que las reguladas por la Administración general del Estado.

f) El artículo 7 regula el concreto alcance habilitante u operativo de estas autorizaciones en relación con las distintas posibilidades de estacionamiento, tanto en sentido positivo de lo que permiten hacer (apartado 1), como negativo, de lo que no comprenden (apartado 2). Respecto a lo primero, la autorización habilita, por supuesto, para aparcar en los lugares reservados para los beneficiarios de las tarjetas, que es el contenido «natural» o más inmediato de estas autorizaciones, e incluso para solicitar a la Administración competente la reserva de una plaza de aparcamiento próxima al domicilio o al lugar de trabajo del titular de la tarjeta, pero también se añade que las tarjetas permiten, en todo el territorio nacional, otras acciones, como estacionar en zonas de aparcamiento de tiempo limitado, parar en zonas de carga y descarga, acceder a zonas de circulación restringida a residentes, e incluso parar en cualquier lugar de la vía por motivos justificados y por el tiempo indispensable, siempre que no sean zonas peatonales, vados o salidas de emergencia. En cambio, los límites negativos o identificación de acciones que no se permite nunca realizar a los titulares de las tarjetas son el estacionamiento en zonas y pasos peatonales, en lugares y supuestos de parada prohibida en general, en lugares que obstruyan vados o salidas de emergencia, en zonas acotadas por razones de seguridad pública y en espacios que reduzcan carriles de circulación.

Se puede afirmar que tanto los derechos o contenido positivo de estas autorizaciones (artículo 7.1), como los límites de las mismas (artículo 7.2), forman parte de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho, como es el de la libre circulación de personas con discapacidad en vehículos a motor, al que tratan de dar un contenido reconocible y homogéneo en todo el Estado. El artículo 7.2 es un precepto que no incide en las competencias que el Gobierno Vasco considera invadidas. Es más, implícitamente viene a reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas o de los ayuntamientos para ordenar el espacio a que dicho precepto se refiere, de modo que no se vean interferidas por los derechos que en el Real Decreto impugnado se conceden.

g) El art. 9 del Real Decreto 1056/2014 establece que el procedimiento de otorgamiento de estas autorizaciones queda en manos de las Administraciones autonómicas, pero en este precepto se introduce un único trámite esencial que, en ese sentido, se puede considerar como condición básica para la igualdad de los españoles discapacitados en todo el territorio nacional en la obtención del beneficio de la tarjeta de estacionamiento. Se trata del dictamen preceptivo y vinculante de un equipo multidisciplinar de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, conforme a los criterios del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, que regula en general el procedimiento para el reconocimiento de la discapacidad de una persona. Aunque el informe tenga valor decisivo y, por tanto, sea virtualmente anticipatorio de la resolución final, no agota la regulación del expediente de aprobación. El Estado se ha limitado a introducir esta condición básica para el acceso al reconocimiento de este derecho, que garantiza que todo beneficiario de la tarjeta supera el escrutinio de un órgano especializado en la evaluación de la discapacidad, evitando diferencias de criterio por territorios.

h) La disposición adicional primera regula la figura de la tarjeta provisional de estacionamiento. En realidad esta previsión es complementaria del artículo 3, que define las condiciones subjetivas para ser beneficiario de las tarjetas. Al exigir este precepto de manera rigurosa el reconocimiento de la discapacidad y el requisito añadido de la movilidad reducida o agudeza o campo visual limitados, también dictaminadas por un equipo multiprofesional, el propio reglamento introduce la figura de la tarjeta de estacionamiento provisional, con la idea de dar cobertura transitoria a situaciones materialmente equiparables a las protegidas por la norma (personas con movilidad reducida a causa de una enfermedad o patología de extrema gravedad que suponga fehacientemente una reducción sustancial de la esperanza de vida). Este beneficio se puede reconocer por el plazo máximo de un año, prorrogable por otro, y como requisito mínimo se exige la acreditación de esa situación personal mediante certificado médico de los servicios

públicos de salud del domicilio del solicitante. Por tanto, con esta previsión el Estado introduce como condición básica de igualdad en todo el territorio la posibilidad de acceder a una tarjeta de estacionamiento provisional a personas que sin tener todavía el reconocimiento oficial de discapacidad se encuentran en una situación objetiva de movilidad reducida. Cuestión distinta son los criterios de emisión de estas tarjetas, que el apartado 5 de esta disposición adicional prevé que sean consensuados en los órganos de coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas. Lo cual permite enmarcar esta regulación de las tarjetas de estacionamiento provisionales en el título competencial del art. 149.1.1 CE.

i) La disposición adicional tercera contiene una proclamación genérica de que el Real Decreto se aplicará sin perjuicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social. Evidentemente, tal declaración no puede considerarse vulneradora de competencias autonómicas, cuyo ejercicio se proclama respetar, sino en todo caso las reglas materiales que a lo largo de la norma reglamentaria traspasen ese límite. Igual que tampoco lo puede ser la disposición transitoria segunda, que establece el respeto a la validez de las tarjetas de estacionamiento correctamente emitidas en el momento de entrada en vigor del Real Decreto 1056/2014 hasta su fecha de expiración.

j) La disposición transitoria primera otorga un plazo de un año para la adaptación de la normativa vigente a las previsiones contenidas en el Real Decreto 1056/2014, exigencia que no puede invadir por sí misma las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino sólo de manera instrumental, por conexión, en cuanto suponga obligación de adaptación a reglas materiales contenidas en el Real Decreto que vulneren el orden constitucional de distribución de competencias, que son las que han de declararse nulas. Respecto a las prescripciones que no incurren en excesos competenciales, la obligación de adaptación es una mera consecuencia lógica de lo que antes hemos indicado al citar la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, sobre la introducción *a posteriori* de condiciones básicas de igualdad ex art. 149.1.1 CE por parte del Estado.

k) La disposición transitoria tercera tiene relación con el artículo 7.1 c), que reconoce el derecho de los titulares de tarjetas para estacionar en las zonas de aparcamiento de tiempo limitado y, de hecho, contiene una remisión expresa a esa disposición. En ella se autoriza a los municipios que a la entrada en vigor del Real Decreto aplicasen tarifas de estacionamiento a los titulares de las tarjetas (o que simplemente no les excluyesen del pago de las tarifas establecidas con carácter general por ese estacionamiento) a seguir haciéndolo. Se trata de una impugnación vinculada a la del artículo 7.1 c), por lo que desestimada la de éste debe decaer también la de esta disposición transitoria.

l) Por último, la disposición final primera identifica el título competencial de la norma gubernamental que se aprueba. Su impugnación tiene sentido en la medida en que el Gobierno Vasco discrepa del título competencial en el que este precepto ampara a los demás cuestionados en este conflicto. De manera que, una vez confirmado que los anteriores preceptos tienen sustento competencial en el art. 149.1.1 CE, y tal como hemos señalado en otros supuestos semejantes «nos encontramos aquí ante una impugnación que cabría calificar de 'sistemática', llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación ..., sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final primera, por cuanto que el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado y ello se proyecta sobre esta concreta disposición» (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 5, y en el mismo sentido las otras allí citadas).

6. Por el contrario, apreciamos que el art. 149.1.1 CE no presta cobertura a dos preceptos reglamentarios del Real Decreto 1056/2014 porque exceden de lo que la Constitución y nuestra doctrina permiten establecer como condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho o de un deber constitucional.

a) El art. 8.1 del Real Decreto establece una serie de obligaciones de los titulares de las tarjetas, que tanto cuando tienen carácter genérico (como la obligación de colaborar

con los agentes de tráfico), como cuando tienen carácter excesivamente concreto (como el modo de colocar y exhibir la tarjeta en el vehículo), realmente no contribuyen al aseguramiento de la igualdad de todos los afectados en el cumplimiento de deberes constitucionales, que es lo que persigue el art. 1491.1.1 CE. Aunque sean reglas con una justificación lógica evidente, no añaden nada desde el punto de vista sustancial a la igualdad de los titulares de tarjetas de estacionamiento, por lo que en todo caso debe establecerlas quien ostente la competencia material correspondiente. Son prescripciones que denotan una voluntad de establecer un régimen jurídico completo de la materia, más que de introducir elementos clave de igualdad sustancial de los miembros de un colectivo.

En efecto, la obligación de colocación del documento original de la tarjeta bien en el salpicadero o bien en la parte interior del parabrisas delantero [letra b)] y la obligación de devolver las tarjetas caducadas al renovarlas [letra e)], son prescripciones prácticas muy concretas, que pretenden facilitar el control del uso de las tarjetas, pero que no se sitúan en el nivel de garantía de la igualdad sustancial de los usuarios. Lo mismo ocurre con la obligación de identificación personal ante los agentes de la autoridad, con una regla especial para los menores de 14 años [letra c)] y con la obligación de colaborar con esos agentes para minimizar el impacto en el tráfico por parte de los usuarios de las tarjetas en el tráfico [letra d)]: se trata de prescripciones que están más orientadas a facilitar el control administrativo del ejercicio de esta autorización especial que a evitar desigualdades en el cumplimiento de un deber, que además no tendría categoría constitucional.

De esta observación se ha de exceptuar la letra a) del artículo 8.1, que simplemente viene a establecer el deber de utilizar las tarjetas de estacionamiento de manera correcta, «conforme a las condiciones de uso previstas en el art. 6» del Real Decreto. En la medida en que hemos reconocido que esas condiciones de uso del artículo 6 son elementos básicos para la igualdad de todas las personas con discapacidad en el ejercicio de su libertad de circulación en vehículos a motor, no hay inconveniente competencial para que la norma estatal imponga un deber de ajustarse a ellas. Lo cual, dicho sea de paso, no tiene verdadero contenido prescriptivo innovador, puesto que esa obligación ya proviene de lo establecido en el propio artículo 6.

Por su parte, el artículo 8.2 de la norma cuestionada prevé genéricamente un régimen sancionador por incumplimiento de las anteriores obligaciones y de revocación de estas autorizaciones por uso fraudulento. En la medida en que esas obligaciones no tienen cobertura como condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de deberes constitucionales, no corresponde al Estado prever el establecimiento de un régimen sancionador correlativo, que además deberá satisfacer en todo caso las exigencias de tipicidad y reserva de ley que la Constitución exige para la concreta definición de infracciones y sanciones.

b) Aunque el rótulo del artículo 10 del reglamento indica que ese precepto regula la «renovación de la tarjeta de estacionamiento», en realidad éste no contiene tal régimen general para renovar las autorizaciones (de hecho la norma no indica siquiera el plazo de validez de las tarjetas, ni su plazo de renovación), sino que sólo establece dos reglas muy concretas para facilitar a los usuarios el tránsito de una tarjeta de estacionamiento a la siguiente. Por un lado, la simple presentación en plazo de la solicitud de renovación produce el efecto de prorrogar la validez de la tarjeta vigente mientras se tramita la nueva y, por otro, las solicitudes de renovación se pueden formular válidamente hasta noventa días naturales posteriores a su fecha de expiración.

Sin duda, son prescripciones favorables para los titulares de las tarjetas en los periodos de renovación, pero que entran en un grado de detalle de una cuestión práctica de la tramitación de las autorizaciones que no justifica una intervención estatal, que debe ceñirse a asegurar la igualdad fundamental de derechos y deberes de las personas con discapacidad a efectos de su libre circulación en vehículos a motor, y no una uniformidad completa de régimen jurídico.

7. Tras el anterior examen, cabe concluir que, el contenido del Real Decreto 1056/2014, a excepción de sus artículos 8 y 10, no vulnera las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de asistencia social, sino que recoge una serie de prescripciones que, sustancialmente, constituyen condiciones básicas de garantía

de la igualdad en materia de autorizaciones para estacionamiento en las vías públicas de vehículos de personas con discapacidad. Es decir, estamos ante una regulación común en todo el territorio del Estado de aspectos de la configuración y ejercicio de unos derechos especiales de ocupación del dominio público viario, que trata de asegurar, con fundamento en el art. 149.1.1 CE, la igualdad sustancial de todos sus titulares o beneficiarios.

En consecuencia, con las excepciones que se han señalado, no es cierta la alegación general reiterada por el Gobierno Vasco en su escrito de planteamiento del conflicto sobre que la regulación estatal en realidad introduce un régimen jurídico completo y detallado de las tarjetas de estacionamiento, sin dejar margen normativo alguno para las Comunidades Autónomas. Así se deduce claramente, tanto del examen del contenido del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que hemos efectuado, como de su contraste con el propio Decreto vasco 256/2000, de 5 de diciembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y se adapta el modelo comunitario uniforme. Basta con dar lectura a la regulación autonómica vigente para apreciar que sólo una parte de su contenido viene necesitado de adaptación a la regulación estatal al haber quedado desplazado por ella. En el caso del País Vasco, sin duda, quedan afectados algunos preceptos del Decreto 256/2000, de 5 de diciembre, como el artículo 2 (titulares del derecho) o el artículo 4 (condiciones de uso de la tarjeta), pero no directamente los aspectos procedimentales que se regulan (el artículo 5, sobre la edición y suministro de la documentación; el artículo 6, sobre el procedimiento de concesión; o el artículo 7, sobre la renovación de la tarjeta), ni otras cuestiones complementarias (artículo 8, sobre estadísticas de los servicios sociales). Ni siquiera el diseño de las tarjetas de estacionamiento (minuciosamente detallado en el anexo I de la norma autonómica, siguiendo el modelo europeo) queda alterado por la regulación estatal.

En cambio, procede declarar que el art. 8 del Real Decreto, relativo a las obligaciones de los usuarios de las tarjetas y a su correspondiente régimen sancionador –a excepción de su apartado 1 a)–, y el artículo 10, que contiene reglas procedimentales para facilitar la renovación de las tarjetas, exceden el marco de la competencia estatal para regular condiciones básicas que aseguren la igualdad sustancial de derechos y deberes constitucionales de los titulares de esas autorizaciones. Tanto las prescripciones excesivamente genéricas establecidas en el primer precepto, como las obligaciones de excesivo detalle recogidas en ambos, desbordan el marco del establecimiento de condiciones básicas que prevé el art. 149.1.1 CE, denotando la introducción de aspectos de un régimen general en una materia que por estar comprendida dentro de la asistencia social corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco establecer. Como la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de estos dos preceptos supone su expulsión del ordenamiento jurídico, no es preciso extender esos efectos a la disposición transitoria primera (obligación de adaptación de la normativa autonómica vigente al Real Decreto cuestionado), ni a la disposición final primera (título competencial invocado por el Estado), puesto que se mantiene la exigencia de adaptación y la cobertura que el art. 149.1.1 CE presta al resto de la norma.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 8, a excepción de su apartado 1 a) y el art. 10 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, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en lo restante.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de febrero de dos mil diecisiete.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 2113-2015

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto Particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

El presente conflicto se dirige contra la mayoría de los preceptos 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. Estamos ante una cuestión estrictamente competencial, que no afecta en modo alguno al pleno reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

El Real Decreto 1056/2014 expresamente declara que se trata de «establecer las condiciones básicas del régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida» (artículo 1). La norma se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla primera del art. 149.1 CE (disposición final primera), 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. Mi discrepancia concierne a este concreto encuadramiento de la competencia estatal, que la Sentencia acepta sin mayores objeciones para justificar la desestimación mayoritaria de la impugnación competencial.

No descarto que el citado título competencial estatal pueda ser relevante en alguna medida en el ámbito de las condiciones básicas de los derechos de las personas con discapacidad. Así, no discuto que la definición de discapacitado con movilidad reducida pueda encuadrarse en el art. 149.1.1 CE, pero el presente Real Decreto no se ocupa propiamente de ofrecer esa definición, pues a tal efecto se remite, por un lado, a la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), y, por otro lado, permite a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales ampliar esa definición (artículo 3). También podría aceptar que la previsión de una tarjeta de estacionamiento de automóviles para personas con movilidad reducida y su reconocimiento mutuo en todo el Estado constituyen «condiciones básicas» en el sentido del art. 149.1.1 CE si tales medidas no encajaran mejor, como luego explicaré, en otro título competencial estatal.

Sin embargo, una cosa es que aspectos nucleares de la igualdad en el acceso al derecho a una tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida sean considerados como «condiciones básicas» en el sentido del art. 149.1.1 CE, y otra que, al amparo de dicho título competencial, el Estado posea la competencia para establecer una regulación completa y detallada del régimen jurídico aplicable a dicha tarjeta de estacionamiento. No comparto esa concepción expansiva del título competencial reconocido en el art. 149.1.1 CE.

La previsión de la tarjeta de estacionamiento y su reconocimiento mutuo (de forma que la persona con movilidad reducida la obtiene de su ayuntamiento o de su Comunidad Autónoma, pero la puede hacer valer en todo el Estado) ya estaban contemplados en la legislación estatal de tráfico (Ley 19/2001, de 19 de diciembre), y todas las Comunidades Autónomas habían regulado el régimen de la tarjeta en su ámbito territorial. La exposición de motivos del Real Decreto 1056/2014 lo reconoce expresamente, al señalar que «en la actualidad, todas las comunidades y ciudades autónomas cuentan con una regulación aplicable a la tarjeta de estacionamiento». No obstante, se afirma a continuación que «esta regulación es diversa, lo que supone diferencias en cuanto al uso de la tarjeta y los

derechos que otorga su concepción, encontrándose situaciones, para una misma persona, muy diferenciadas según el lugar donde reside o al que se desplace». En suma, el Real Decreto no oculta que su pretensión es sustituir una «regulación diversa» por una regulación uniforme. En mi opinión, esa regulación uniforme no cumple las condiciones ni reúne las características establecidas por nuestra doctrina con relación al art. 149.1.1 CE, tal como se alegaba en el escrito de la Comunidad Autónoma promotora del presente conflicto.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE es un título finalista enfocado a la garantía de la igualdad, que no impone la uniformidad de regulación de los derechos y deberes afectados y, por tanto, no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]. Por tanto, la pretensión de exhaustividad y uniformidad que, desde el principio hasta el final, recorre la norma controvertida debería haber sido la piedra de toque para que este Tribunal apreciara el uso incorrecto del art. 149.1.1 CE, pues hemos reiterado que el art. 149.1.1 CE «no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; en el mismo sentido, STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)].

En segundo lugar, las diversas cuestiones reguladas en el Real Decreto controvertido no constituyen «condiciones básicas que garanticen la igualdad», sino todo lo más «condiciones materiales» del régimen jurídico del acceso y uso de la tarjeta de estacionamiento: la definición de la tarjeta de estacionamiento (artículo 2); la delimitación de los titulares del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento (artículo 3); el número mínimo de plazas de aparcamiento que deban reservarse para su uso por los titulares de la tarjeta de estacionamiento en los núcleos urbanos (artículo 5); las condiciones de uso de la tarjeta (artículo 6); los derechos de los titulares de la tarjeta (artículo 7); las obligaciones de los titulares de la tarjeta (artículo 8); la garantía procedimental (artículo 9); la renovación de la tarjeta (artículo 10); la concesión de la tarjeta (disposición adicional primera); la reserva de plazas en servicios sanitarios (disposición adicional segunda); la garantía del respeto al reparto de competencias (disposición adicional tercera); el plazo para adaptar la normativa (disposición transitoria primera); la validez de las tarjetas anteriores (disposición transitoria segunda); y la aplicación de las tarifas por el estacionamiento (disposición transitoria tercera). La Sentencia solo admite que los arts. 8 [con la excepción del apartado 1 a)] y 10 del Real Decreto exceden de lo que nuestra doctrina permite establecer como condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho o deber constitucional; sin embargo, en mi opinión esa apreciación debería haberse extendido al conjunto de preceptos impugnados.

En tercer lugar, el carácter mínimo y mejorable o ampliable por las Comunidades Autónomas (¡e incluso por los municipios!) de determinadas disposiciones del Real Decreto no se compadece con la noción de «condiciones básicas que garanticen la igualdad», que deben constituir una regulación homogénea en todo el Estado: es el caso de los artículos 3, 5 y 6. La misma conclusión es aplicable a la disposición adicional tercera, que se limita a exigir un número «suficiente» de plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en establecimientos sanitarios. No resulta convincente el argumento que aduce la Sentencia a este respecto de que «el hecho de exigir que el número sea suficiente ya ofrece una referencia normativa general para exigir por parte de los afectados que haya una dotación de plazas en esos entornos» y que, con ello, se marca «un mínimo general u homogéneo en todo el Estado para este aspecto del beneficio social», pues una «referencia normativa general» no equivale a una «condición básica que garantice la igualdad». Igualmente, la previsión de que «las administraciones públicas consensuarán los criterios de emisión de la tarjeta provisional» (apartado 5 de la disposición adicional primera) no contiene «condición básica» alguna.

Por último, pero no menos importante, el art. 149.1.1 CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los

derechos que la Constitución reconoce [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)], esto es, con los derechos fundamentales (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5). Sin embargo, el Real Decreto 1056/2014 no alude en ningún momento a derecho fundamental alguno. Como ya se indicó, su objeto 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» (artículo 1). Consciente de esa carencia desde la perspectiva de nuestra doctrina, la Sentencia de la que discrepo ha intentado remediarla relacionando el título competencial que ampara el Real Decreto con diversas disposiciones constitucionales, principalmente la libertad constitucional de circulación (art. 19 CE), pero también los arts. 9.2 y 49 CE.

Debe quedar claro que los arts. 9.2 y 49 CE no constituyen por sí mismos títulos competenciales autónomos a favor del Estado, pues se trata de mandatos o directrices constitucionales que han de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias (en este sentido, con respecto al art. 47 CE, la STC 152/1988, de 13 de julio, FJ 2). La propia Sentencia admite expresamente al final del fundamento jurídico tercero que tales mandatos rigen para todos los poderes públicos: por tanto, su invocación no justifica por qué ha de ser precisamente el Estado quien regule el acceso y el uso de la tarjeta de estacionamiento.

Así pues, solo queda la posible conexión del contenido del Real Decreto 1056/2014 con el alegado derecho fundamental a la libre circulación (art. 19 CE). Comenzaré recordando el tipo de conexión que exige nuestra doctrina constitucional para la activación del art. 149.1.1 CE, y luego lo contrastaré con el derecho fundamental aducido por la Sentencia.

De acuerdo con nuestra doctrina, el título competencial derivado del art. 149.1.1 CE «no solo se proyecta sobre las condiciones básicas “que afectan a su contenido primario”, a sus “posiciones jurídicas fundamentales”, sino también sobre los “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas”, que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho” (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el “ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho”, las “condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho” o “el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho” (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal “un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7). Ninguno de los dos tipos de conexión con el contenido de un derecho fundamental que nuestra doctrina exige para la utilización del art. 149.1.1 CE puede verificarse en relación con el Real Decreto 1056/2014.

La facultad de estacionar vehículos o la disponibilidad de lugares de estacionamiento no pueden considerarse contenido primario del derecho fundamental a la libre circulación. Este pretendido derecho, que sería en todo caso de configuración legal, no presenta una conexión, directa o indirecta, con los elementos nucleares del derecho fundamental a la libre circulación en los términos en los que nuestra doctrina entiende este derecho, básicamente como una libertad de movimientos en abstracto y no como una libertad de movimiento motorizado o en vehículo propio. Sin embargo, la Sentencia argumenta que «es evidente que una buena parte de esa circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas» y que «[e]n ese entorno, las personas con discapacidad encuentran especiales dificultades para ejercer ese derecho por sus limitaciones físicas de movilidad», por lo que, en virtud de un «doble mandato constitucional, tanto general como específico» (arts. 9.2 y 49 CE), «es indudable que el Estado cuenta con cobertura para establecer una serie de condiciones ex art. 149.1. 1 CE que aseguren la libre circulación por todo nuestro territorio de personas que padecen algún tipo de discapacidad (art. 19 CE) en términos de igualdad sustancial. Esa circulación se realizará por medio de vehículos especiales, manejados por la propia persona discapacitada o por terceros, y comprende sin duda su estacionamiento en la vía pública,

que es una actividad complementaria esencial de la circulación» (fundamento jurídico 3). En otros pasajes la Sentencia se refiere a un «derecho de las personas con discapacidad y movilidad reducida a estacionar con sus vehículos a motor en un régimen más favorable que el general» o a un «derecho especial de estacionamiento de las personas con discapacidad», e incluso habla del «contenido fundamental del derecho de estacionamiento de los titulares de las tarjetas» (fundamento jurídico 5), como si dicho derecho formara parte integrante del derecho fundamental a la libre circulación.

El contenido constitucional del derecho fundamental a la libre circulación no incluye en su seno una pretendida libertad a circular en vehículo propio ni una pretendida garantía de estacionamiento en general o en determinados espacios. Si el ámbito de protección constitucional del art. 19 CE incluyera una libertad de movimiento motorizado o una garantía de estacionamiento de vehículos, su regulación constituiría un ámbito reservado a la Ley Orgánica (rango normativo que ni la norma controvertida ni la legislación estatal de tráfico poseen) y, consecuentemente, sería posible interponer el recurso de amparo contra la aplicación incorrecta de las normas de circulación de vehículos a motor que pudiera considerarse limitativa del tal libertad.

Menos aún puede pertenecer al contenido primario del derecho fundamental a la libre circulación una cuestión como el régimen jurídico de la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas discapacitadas con movilidad reducida, que regula el Real Decreto controvertido. Ninguno de los aspectos regulados por el Real Decreto 1056/2014 puede considerarse incluido en el ámbito de las posiciones jurídicas fundamentales que delimitan la libertad de circulación en los términos concebidos por nuestra doctrina, pues no afectan a las facultades elementales de tal derecho, a los límites esenciales del mismo, a los deberes fundamentales que se imponen a los poderes públicos (*mutatis mutandis*, STC 188/2001, FJ 13).

No puede afirmarse que la regulación del Real Decreto 1056/2014 contenga los «criterios que guardan una relación necesaria e inmediata» con los elementos nucleares del derecho a la libre circulación, o que sean «absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho» (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), pues las pretendidas condiciones básicas no versan sobre el ejercicio de un derecho fundamental, sino sobre el «régimen jurídico aplicable a la tarjeta de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida» (artículo 1).

En suma, el Real Decreto 1056/2014 tampoco cumple el requisito de la relación directa, inmediata y estrecha con un derecho fundamental que debe acreditar una regulación que se dicte al amparo del art. 149.1.1 CE.

Por todo ello, considero que el presente conflicto positivo de competencia debió ser estimado en su integridad, por excederse de la habilitación otorgada al Estado por el art. 149.1.1 CE para la regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad de los derechos y deberes constitucionales, y porque la competencia más directamente implicada en esta materia es la de asistencia social, que corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

Madrid, a dos de febrero de dos mil diecisiete.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.