

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” (art. 1). La norma se dicta al amparo de lo dispuesto en la regla 1ª del artículo 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 (art. 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 (art. 2); la delimitación de los titulares del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento (art. 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 (art. 5); las condiciones de uso de la tarjeta (art. 6); los derechos de los titulares de la tarjeta (art. 7); las obligaciones de los titulares de la tarjeta (art. 8); la garantía procedimental (art. 9); la renovación de la tarjeta (art. 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 arts. 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” (art. 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" (FJ 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” (art. 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.