



COMENTARIO JURISPRUDENCIAL

STC 18/2017 de 2/02/2017 CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS PROMOVIDO POR EL GOBIERNO VASCO CONTRA RD 1056/2014, DE 12 DE DICIEMBRE, EMISIÓN Y USO DE LA TARJETA DE ESTACIONAMIENTO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Fundamento del conflicto: el Gobierno Vasco cuestionó la base competencial del Estado para aprobar esta norma reglamentaria aduciendo que la competencia para tal regulación correspondía a la CAE en razón de la materia asistencia social de competencia exclusiva según art. 10.12 EAPV. Para el Gobierno Vasco el título del 149.1.1 CE no permite dictar al Estado un RD cuyo 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 a la CAE.

Posición del Estado: basa su competencia en la materia tráfico (149.1.21CE), aunque nada se dice de este título en el RD impugnado, y en el establecimiento de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos en régimen de igualdad (149.1.1CE).

Fallo: desestima el conflicto casi en su integridad, declarando únicamente la inconstitucionalidad del art. 8 –a excepción de su apartado 1.a)- y del art. 10 del RD 1056/2014.

Existe un **voto particular** de la magistrada Asua Batarrita

ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL (FJ3)

El sistema de autorizaciones para estacionar las personas discapacitadas constituye una medida de protección social, ahora bien no toda medida de contenido social o protectora de grupos desfavorecidos constituye asistencia social en sentido competencial. No solo las administraciones competentes en asistencia social pueden adoptar dichas medidas dado que la cláusula del Estado social (art. 9.2 CE) es transversal afectando a todos los poderes públicos por lo que no solo las CCAA tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social.

Hasta ahora la doctrina sobre asistencia social y su atribución a las CCAA (SSTC 146/1986, 13/1992, 36/2012, 33/2014 y 18/2016) ha señalado que el reconocimiento de un derecho a personas concretas con una finalidad tuitiva o de protección no proveniente del entramado del sistema de Seguridad Social, se puede incardinar en la asistencia social reservada a las CCAA. Sin embargo no puede obviarse la incidencia que en este campo tienen las competencias estatales, de tal forma que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1CE aunque se enuncien como exclusivas no cierran el paso a las competencias estatales (STC 33/2014).

En el supuesto examinado cabe la puesta en juego del título del 149.1.1 CE que sustenta la introducción de requisitos y condiciones para el derecho de uso de las tarjetas como garantía de la igualdad básica en todo el territorio estatal asegurando la **homogeneidad regulatoria básica del derecho fundamental del art. 19 CE: la libertad de circulación**. Se trata de la dimensión interna

o constitucional del derecho a la libre circulación por el territorio de los conductores y peatones. El derecho a circular mediante vehículos a motor debe respetarse también en cuanto a los discapacitados por lo que los poderes públicos deben remover los obstáculos que lo dificulten (art. 9.2 CE) así como de forma específica el art. 49 CE exige de los poderes públicos el amparo especial para el disfrute de los derechos en relación con los discapacitados. El Estado por tanto tiene competencia para establecer condiciones ex art. 149.1.1 CE que aseguren la libre circulación por todo el territorio de las personas con discapacidad, en términos de igualdad sustancial

La Sentencia declara que se está ante una regulación común en todo el Estado de aspectos de la configuración y ejercicio de unos derechos especiales de ocupación del dominio público viario que trata de asegurar la igualdad sustancial de los titulares de las autorizaciones de estacionamiento en vías públicas.

ALCANCE DE LA COMPETENCIA EX ART. 149.1.1 CE (FJ4)

La competencia del 149.1.1CE no impone la uniformidad en la regulación de los derechos y deberes ni se extiende materialmente a la ordenación de sectores de actividad pero si **permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias**. Permite introducir condicionamientos normativos vinculantes para las CCA con la finalidad de garantizar la igualdad sustancial de derechos y deberes; es decir, abarca tanto las condiciones básicas que afectan al contenido primario de los derechos y deberes sino también sobre los criterios que guardan una relación necesaria con aquellas tales como el ámbito material, condiciones básicas para el ejercicio del derecho o el marco organizativo que posibilita su ejercicio. Recuerda su doctrina (STC 33/2014) que permite que el 149.1.1CE se conecte con los principios rectores de la política social y económica contenidos en el cap.III del Título I CE.

Asimismo trae a colación las sentencias sobre dependencia (SsTC 18/2016, 36/2016, 37/2016, 55/2016) que admitieron que las nuevas modalidades de protección social se sitúan extramuros del sistema de la Seguridad Social y encajan en al ámbito de la asistencia social, si bien es evidente que el art. 149.1.1 CE proporciona un título adecuado al Estado para reconocer a los ciudadanos derechos subjetivos de contenido prestacional así como para concretar la financiación estatal máxima como garantía de igual en todo el territorio.

Fundamentalmente justifica, también, el uso del 149.1.1CE cuando exista previamente normativa autonómica con la finalidad de limitar la disparidad regulatoria autonómica. Tal es el propósito del ejercicio a posteriori de la competencia estatal que se acompaña con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones. Especifica el Tribunal (FJ7) incluso los artículos afectados del Decreto 256/2000 del País Vasco (reglamento erróneamente citado en tanto que está derogado por Decreto 50/2016, de 22 de marzo.

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES (FJ5)

La mayoría de los preceptos, según la sentencia, encuentran cobertura constitucional en el art. 149.1.1CE en cuanto verdaderas condiciones básicas de ejercicio del derecho: definición de la tarjeta de estacionamiento, beneficiarios, mínimo y suficiencia de plazas reservadas (mínimo homogéneo), régimen de ejercicio del derecho (quién y cómo utilizarlo), alcance de la autorización, dictamen vinculante del equipo multidisciplinar de reconocimiento de la discapacidad, regulación de la tarjeta provisional, plazo de un año para la adaptación de la normativa autonómica.

PRECEPTOS INCONSTITUCIONALES (FJ6)

El art. 8 dedicado a (1) las obligaciones de los titulares de las tarjetas no participan del carácter de condiciones básicas del art. 149.1.1CE puesto que se tratan de prescripciones orientadas a facilitar el control administrativo del ejercicio de la autorización, salvo la letra a) del art. 8.1 que si deviene constitucional (deber de usar las tarjetas conforme a las condiciones del art. 6, que es constitucional). El citado artículo 8 prevé (2) el régimen sancionador por incumplimiento de las obligaciones del apartado 1 que al no ser condiciones básicas tampoco le corresponde al Estado dictar el correlativo régimen sancionador.

El art. 10 regula la renovación de la tarjeta y entra en un grado de detalle sobre la práctica de la tramitación de las tarjetas que no justifica una intervención estatal.

VOTO PARTICULAR (Magistrada Asua Batarrita)

Discrepa del encuadramiento de la competencia estatal en el título del 149.1.1 CE en relación con el contenido del Real Decreto. Entiende que una cosa es que aspectos nucleares de la igualdad en el acceso al derecho a la tarjeta de estacionamiento (definición de discapacitado, previsión de la tarjeta y su reconocimiento mutuo) sean considerados como condiciones básicas y otra cosa es que al amparo de aquel título el Estado posea la competencia para regular de forma completa y detallada todo el régimen jurídico. Tanto la previsión de la tarjeta como su reconocimiento ya estaban contempladas en la legislación estatal de tráfico y las CCAA ya habían regulado su régimen de ejercicio. La finalidad del RD de sustituir la regulación diversa por una regulación uniforme no cumple las características establecidas por la doctrina constitucional en relación al art. 149.1.1CE. La exhaustividad y uniformidad de la regulación estatal es la base para apreciar la incorrecta utilización del art. 149.1.1 CE.

El título aplicable debió ser el de asistencia social que corresponde exclusivamente a las CCAA.

Por otra parte, las cuestiones reguladas en el RD no constituyen condiciones básicas que garanticen la igualdad sino, más bien, condiciones materiales del régimen jurídico de acceso y uso de la tarjeta.

El carácter mínimo y mejorable por las CCAA de determinadas disposiciones no encaja con la noción de condiciones básicas que garanticen la igualdad ya que estas deben constituir una regulación homogénea en todo el Estado. El concepto de “referencia normativa general” no es sinónimo de “condición básica que garantice la igualdad”.

Por último el 149.1.1 CE solo da cobertura a las condiciones que guardan una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos en la CE, es decir con los derechos fundamentales (STC 188/2001 y 11/2012). El RD no alude a ningún derecho fundamental; consciente de tal ausencia la sentencia trata de remediarlo relacionando el título competencial con el art. 19 CE (libertad de circulación) y con los arts. 9.2 CE (acción remedial) y 49 CE (política integración discapacitados). En primer lugar, ni el 9.2 ni el 49 constituyen títulos competenciales para el Estado, ya que rigen para todos los poderes públicos y, por tanto, apoderan tanto al Estado como a las CCAA. En cuanto al art. 19 CE, derecho fundamental a la libre circulación. En primer término no se encuentra conexión alguna de la requerida por la doctrina para el 149.1.1 CE con el contenido de un derecho fundamental en el RD 1056/2014. El estacionamiento de vehículos no es contenido primario del derecho fundamental a la libre circulación. El pretendido derecho no presenta conexión con los elementos nucleares del derecho fundamental a la libre circulación configurada por la doctrina como una libertad de movimientos en abstracto y no como libertad de movimiento

motorizado. El contenido constitucional del derecho del art. 19 CE no incluye una pretendida libertad a circular en vehículo propio ni una garantía de estacionamiento (si así fuera su regulación estaría reservada a ley orgánica); menos aún puede integrarse en ese contenido primario del derecho fundamental una cuestión como es el régimen jurídico de la tarjeta de estacionamiento. Tampoco el RD contiene criterios que guarden relación necesaria e inmediata con los elementos nucleares del derecho a la libre circulación pues las pretendidas condiciones básicas no versan sobre el ejercicio de un derecho fundamental sino sobre el régimen jurídico de las tarjetas de estacionamiento.

VALORACIÓN

El Estado siempre puede afectar las competencias autonómicas pero rara vez se hace el mismo razonamiento a la inversa. Ya se dejó claro que a juicio de ese Tribunal Constitucional *«el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas»* (STC 31/2010, de 28 de junio FJ 104).

En materia asistencia social ya confirmo el uso del 149.1.1CE en relación con la regulación de la dependencia. La **STC 33/2014** (Cataluña contra Ley de presupuestos 2003) es un ejemplo de la interpretación expansiva que se da a este título competencial. En su FJ 4, el Tribunal declara que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I CE se pueden poner en conexión directa con la regla competencial ex artículo 149.1.1 CE aunque dicho artículo hace referencia a derechos y no a principios. En tal sentido, el Tribunal señala que es posible la aplicación de este título en relación a mandatos específicos recogidos en la CE como los establecidos en el artículo 50 CE, en relación con personas mayores o en el art. 49 CE, en cuanto a personas discapacitadas. Sin embargo, las condiciones básicas que se sitúan bajo el amparo del 149.1.1 CE no pueden suponer una normación o régimen jurídico completo y acabado del derecho y deber constitucional de que se trate. Esta regulación de las condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado. Pero con tal normación, cuyo elemento finalista se limita a la *«igualdad de todos los españoles»*, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico, por lo que las comunidades autónomas competentes siempre podrán aprobar normas atinentes del régimen jurídico de ese derecho (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo FJ7).

Desde luego el art. 49 CE supone un principio orientado a todos los poderes públicos no solo al estatal lo que difícilmente puede cohonestarse con una exclusividad por entero al Estado en la atribución de las condiciones básicas de las posiciones nucleares que dentro del mismo se pueden adivinar.

El art. 19 CE siempre se ha considerado como libertad de circulación externa; es decir, entrada y salida del país, o en su vertiente interna relacionada con la libertad de circulación pero no en relación con los medios en que se desarrolla el ejercicio de esa libertad (más bien la mayor parte de la doctrina y jurisprudencia se han centrado en el ámbito subjetivo del ejercicio de ese derecho en relación con la posición jurídica del extranjero y esa libertad¹). Es decir, esta libertad corresponde exclusivamente a la persona y no a los medios de que ésta se valga para circular o residir. Las limitaciones específicas a la libertad de circulación impuestas por la legislación ordinaria se encuentran en la normativa reguladora del tráfico de vehículos. Y, en virtud de ello, el Estado ya ha hecho uso de su competencia en cuanto a la regulación del tráfico y de la circulación con vehículos a motor (ex art. 149.1.21CE) a través de la normativa dictada en esa materia (Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real Decreto Legislativo

¹ Ver Goizueta Vértiz, “la libertad de circulación y residencia en España”. RVAP 78/2007

339/1990). Este título competencial sobre tráfico abarca el ámbito funcional no sólo de las condiciones atinentes a la circulación, sino también de las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan, así como el concepto general de seguridad en la circulación (STC 132/1998, de 18 de junio) extendiéndose a actividades conexas, como pudiera ser el estacionamiento de los vehículos en la vía pública, extremo ligado íntimamente a la seguridad vial. De ahí que la abogacía del Estado intentara en la contestación al conflicto presentado presentar el título del 149.1.21CE como fundamento competencial sin que, sorprendentemente, el Tribunal haya hecho uso de él.

En definitiva, nos parece un despropósito esta permisividad del Tribunal con cualquier actuación normativa del Estado, en este caso de rango reglamentario, amparando la extensión del título competencial horizontal 149.1.1CE hasta los detalles más insignificantes de la regulación de los requisitos de los contenidos adicionales en relación con los medios en los que se actúa la libertad de circulación. Resulta tanto más inaceptable esta resolución cuanto el impacto que la normativa reglamentaria estatal ha producido sobre las regulaciones autonómicas ha supuesto la total homogeneización de las mismas impidiendo cualquier reflejo de la diversidad que un estado autonómico debe amparar (se vincula el art. 149.1.1CE con la finalidad de eliminar la disparidad regulatoria creada por la normativa previa dictada por las CCAA). Cualquier referencia que se haga, tanto en el RD como en la propia sentencia, a un espacio para la actuación autonómica deviene inútil dado el notorio exceso regulatorio que se ha producido.

Vitoria-Gasteiz 27 de febrero de 2017

Dirección de Desarrollo Estatutario