

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 271** *Sala Segunda. Sentencia 129/2010, de 29 de noviembre de 2010. Conflicto positivo de competencia 1501-2008. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. Competencias sobre ordenación general de la economía, vivienda, organización de la Administración autonómica y juventud: subvenciones destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda habitual y permanente de los jóvenes. Delimitación parcial.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1501-2008, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 25 de febrero de 2008 el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

El conflicto se fundamenta en las alegaciones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Tras hacer referencia a los antecedentes del presente conflicto y al cumplimiento de los requisitos procesales para interponerlo, el Letrado de la Comunidad de Madrid se refiere al contenido de la norma impugnada y a los títulos competenciales que entiende afectados en la presente controversia. Así, indica que el estatal sería el derivado del artículo 149.1.13.^a CE, mientras que los autonómicos serían los relativos a procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia [artículo 26.1.1.3 del Estatuto de Autonomía de Madrid (EAM)], vivienda (artículo 26.1.1.4 EAM) y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud (artículo 26.1.1.24 EAM), respecto a los cuales corresponde a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Seguidamente afirma, con cita de la STC 133/1997, de 6 de abril, que el título competencial estatal del artículo 149.1.13.^a CE no puede tener carácter prevalente sobre los títulos competenciales autonómicos ni vaciar las competencias autonómicas, siendo preciso proceder a una interpretación restrictiva del mismo puesto que, por imperativo constitucional, ha de respetar las competencias propias de cada Comunidad Autónoma.

A continuación, tras recordar la doctrina constitucional en materia de subvenciones, la representación procesal de la Comunidad de Madrid alega que el Real Decreto 1472/2007 no se ajusta a esa doctrina, por cuanto a través del mismo se están desconociendo las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid, pretendiendo el Estado atribuirse el ejercicio de las competencias que, en esos ámbitos, corresponderían a la Comunidad de Madrid. Conforme al escrito de interposición resulta posible una actividad promocional del Estado en materia de vivienda al amparo del artículo 149.1.13.ª CE, tal como se desprende de las SSTC 152/1988 y 59/1995, pero dicha intervención ha de ajustarse a los supuestos de delimitación competencial a los que pueden reconducirse los distintos modelos de regulación subvencional, que han sido sistematizados por este Tribunal en la STC 13/1992, de 6 de febrero. En coherencia con ello considera que no procede un régimen de gestión y consignación centralizada de las ayudas, reservándose el Estado el pago de las mismas y remitiendo su gestión a la suscripción de un convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda, pues todo ello hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma, sin que tampoco se den aquí los supuestos –limitación de los fondos y necesidad de garantizar la igualdad en los destinatarios– en los que se permitiría la centralización de actuaciones de este tipo en la Administración General del Estado. En consecuencia lo procedente resultaría ser la gestión descentralizada de estas ayudas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las funciones de normación y ejecución en los términos del denominado segundo supuesto del fundamento jurídico 8 de la ya citada STC 13/1992. La conclusión de todo ello es que el Real Decreto controvertido no respetaría las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en la materia sobre la que recae la subvención, así como tampoco su autonomía financiera, consagrada en el artículo 156 CE.

A continuación el escrito de interposición del conflicto interesa subsidiariamente la declaración de inconstitucionalidad, por extralimitación competencial de determinados preceptos del Real Decreto 1472/2007. Así, respecto al artículo 3.3 a), señala que, en cuanto prevé como requisito para la percepción de la ayuda la domiciliación bancaria en alguna de las entidades colaboradoras del Ministerio de Vivienda, vulnera las competencias de gestión que corresponden a la Comunidad de Madrid, lo que también se reprocha al artículo 3.4, párrafo segundo, en lo relativo a la comunicación al Ministerio de Vivienda de la resolución en la que se modifiquen las condiciones que determinaron el reconocimiento del derecho a la ayuda. Al artículo 4 se le achaca que, al regular el procedimiento de concesión, desconoce las competencias autonómicas, al punto que difiere la gestión de las ayudas a lo que al respecto se establezca en un convenio de colaboración a suscribir con el Ministerio de Vivienda; en particular se cuestiona lo dispuesto en su apartado 3, en cuanto establece que el modelo de solicitud será fijado por el Ministerio de Vivienda. En lo que respecta al artículo 5 c) se estima inconstitucional al regular los medios documentales necesarios para acreditar la existencia de una fuente regular de ingresos, cuestión que entraría dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid. La referencia a la «Administración Pública competente» del primer párrafo del artículo 6 también se estima contraria al orden competencial si con la misma se estuviera haciendo mención a la Administración General del Estado, pues es la Comunidad de Madrid la competente para la gestión procedimental y para la ordenación del pago. En cuanto al artículo 7.2.a) el Letrado de la Comunidad de Madrid señala que el Estado carece de competencias para imponer, aun cuando sea por vía convencional, la creación de ventanillas únicas para presentar y tramitar las solicitudes. Al artículo 8, relativo a los convenios de colaboración a suscribir por el Ministerio de Vivienda con entidades de crédito, se le imputa la infracción de las competencias autonómicas para la tramitación y pago de las ayudas, lo que también se reprocha al artículo 9.1, párrafo segundo, al disponer la compatibilidad de la renta básica de emancipación con las subvenciones, ayudas o beneficios fiscales que establezcan las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. La disposición adicional segunda se entiende limitadora de las competencias autonómicas para establecer requisitos adicionales para la concesión de la ayuda, pues considera dicha facultad como excepcional y la condiciona al previo informe favorable de una comisión de seguimiento del convenio de colaboración a suscribir con el Ministerio de Vivienda. Por último alega

que la disposición final segunda, al habilitar al Ministro de Vivienda para desarrollar lo dispuesto en el Real Decreto 1472/2007, está obviando las competencias autonómicas de regulación y gestión de la ayuda.

Por todo ello suplica la estimación del conflicto, declarando que el Real Decreto 1472/2007 vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid y, que por ello, es inconstitucional y nulo. Subsidiariamente solicita la estimación parcial del conflicto, declarando inconstitucionales y nulos los artículos 3.3 a), 3.4, párrafo segundo, 4, 5.c), 6, 7.2.a), 8, 9.1, párrafo segundo, disposición adicional segunda y disposición final segunda.

2. Por providencia de 2 de abril de 2008 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder a la parte recurrente un plazo de diez días a fin de que acreditase la existencia del correspondiente acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se promueve el presente conflicto positivo de competencia, lo que se produjo mediante escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid registrado en este Tribunal Constitucional el día 15 de abril de 2008.

3. Mediante providencia de 22 de mayo de 2008 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto; atribuir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

4. Por escrito de 29 de mayo el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sala Segunda de 30 de mayo de 2008. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 30 de junio de 2008. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

Señala en primer lugar la necesidad de realizar una precisión previa relacionada con el objeto del conflicto, pues estima que, aun cuando se dirige formalmente contra la totalidad del Real Decreto 1472/2007 y sólo de forma subsidiaria contra determinados preceptos del mismo, en la demanda se admite que el Estado puede dictar una norma sobre renta básica de emancipación de los jóvenes y, a partir de ese reconocimiento, únicamente discute la constitucionalidad de determinados preceptos que habrían invadido funciones ejecutivas autonómicas. Por ello estima que la demanda no levanta la carga de alegar y razonar la inconstitucionalidad de los preceptos del Real Decreto 1472/2007 no incluidos en la subsidiaria petición de anulación del suplico, por lo que procedería la desestimación del conflicto respecto de los no incluidos en dicha petición subsidiaria.

Acomete a continuación la tarea de justificar la competencia estatal para el dictado del Real Decreto 1472/2007, indicando que el carácter exclusivo de las competencias autonómicas no puede servir de fundamento para restringir las competencias exclusivas que al Estado reconoce la Constitución, de manera que los títulos competenciales estatales de los artículos 149.1.1.^ª y 13 CE suponen una importante matización a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de vivienda, de suerte que el Estado puede, con una perspectiva nacional, efectuar una programación de los recursos presupuestarios que hayan de asignarse a la promoción del derecho de todos los españoles a una vivienda digna, programación que también supone un elemento esencial de la política económica a la vista de su incidencia final en los mercados inmobiliario y de trabajo. De ese modo

resulta innegable que, en un aspecto fundamental para la ordenación y planificación del sector de la vivienda, como son las ayudas al alquiler, se ha de conjugar la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13.ª CE con las competencias exclusivas que han asumido las Comunidades Autónomas. De esta manera el principio de unidad económica que la Constitución y la doctrina de este Tribunal han reconocido resultaría, para el Abogado del Estado, determinante a la hora de juzgar el presente conflicto, pues caben pocas dudas de que la disposición impugnada se sitúa en la ordenación general de la economía, ya que el Real Decreto 1472/2007 no es sino una medida de política económica de la que se beneficia un determinado sector de la población para fomentar el mercado inmobiliario en su modalidad de arrendamiento que actúa directamente sobre los mercados de bienes y servicios a nivel nacional.

Recuerda seguidamente la doctrina constitucional en materia de subvenciones haciendo referencia a la contenida en la STC 13/1992, deteniéndose en los supuestos de las letras b) y d) de su fundamento jurídico 8, relativo, el primero, a la completa gestión autonómica, y el segundo a la gestión centralizada por el Estado y señalando que esa genérica enumeración de casos no excluye otros que pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en particular el que aquí se trata, en el que la gestión de la subvención se entrega a la Comunidad Autónoma, reservándose el Estado exclusivamente el acto del pago, en cuanto que esa facultad ejecutiva resulta ser necesaria para asegurar la plena efectividad de las medidas y garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios, evitando que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. De esta forma la disposición impugnada encajaría en el último supuesto que relaciona el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, resultando constitucionalmente admisible la regulación de las ayudas que establece.

Finalmente el Abogado del Estado descarta que la norma vulnere la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, por cuanto el Estado puede destinar fondos para el fomento de una materia aunque ésta sea de la exclusiva competencia autonómica, sin que se impida con ello el establecimiento de requisitos adicionales, peculiares o diferentes a los señalados por el Estado en las actuaciones protegidas por éste en materia de vivienda. Por tanto estima que no trata de una cuestión que atañe a la autonomía financiera, sino que es puramente competencial. Con esta última perspectiva examina los reproches que la demanda dirige específicamente contra los preceptos del Real Decreto 1472/2007 cuya anulación se suplica de forma subsidiaria. Así, respecto a los artículos 3.3.a), 3.4 y 8, cuestionados todos ellos por atribuir al Ministerio de Vivienda, a través de entidades colaboradoras, la autorización de los pagos a los beneficiarios de las ayudas, estima que a los mismos les resulta de aplicación la doctrina de la STC 152/1988 a fin de asegurar la efectividad de las medidas y garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo a la vez un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector. En el presente supuesto las potestades de gestión reservadas al Estado se limitan a la celebración de convenios con las entidades de crédito y a la autorización del pago de la ayuda, posibilidad cuya corrección técnica habría sido confirmada por este Tribunal en la STC 95/1986, pues con esa reserva competencial se asegura la igualdad en el disfrute por parte de los potenciales destinatarios y se evita que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En cuanto al procedimiento de concesión de la renta básica estima que el artículo 4 establece un mecanismo perfectamente legítimo para articular la gestión autonómica con la naturaleza estatal de los fondos, mecanismo que tiene por objeto permitir al Estado el efectivo conocimiento de los pagos que van realizando las Comunidades Autónomas y garantizar que no se supera el límite máximo presupuestado y que se realiza una equitativa distribución de los recursos limitados, siendo la previsión de su apartado 3, respecto al modelo a utilizar, la única centralización que el Estado ha considerado necesaria. Por lo que respecta al artículo 3.4, cuestionado en lo relativo a la comunicación al Ministerio de Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron la ayuda, estima que resulta imprescindible

para el adecuado ejercicio de la función de pago que el Estado se reserva. Del artículo 5 c) destaca que tiene por misión garantizar una mínima homogeneidad en el tratamiento de los interesados, estando amparado por la competencia estatal ex artículo 149.1.13.ª CE. Estima, respecto al artículo 6, que es claramente interpretable de forma conforme con el orden constitucional de competencias, entendiendo que las referencias a la Administración pública competente se refieren al órgano competente de las Comunidades Autónomas. La impugnación del artículo 7.2.a), relativa a la previsión de ventanillas únicas como parte de los convenios a suscribir con las Comunidades Autónomas, se desecha señalando que esta previsión no predetermina el órgano autonómico donde hayan de presentarse las solicitudes, sino que trata de garantizar una mínima igualdad en el tratamiento de los interesados y de satisfacer la exigencia constitucional de coordinación. En cuanto al artículo 9.1 estima que, tratándose de una ayuda estatal, al Estado corresponde determinar su régimen de compatibilidad con otras ayudas o beneficios, sin perjuicio de la posibilidad autonómica de, al disciplinar las ayudas propias, especificar su incompatibilidad con ayudas o beneficios estatales. Por último descarta la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda, señalando que la referencia al necesario informe de una comisión para el establecimiento de requisitos adicionales para la concesión de la renta básica no impide a la Comunidad Autónoma el desarrollo de las competencias propias en materia de vivienda, así como de la disposición final segunda, en tanto que el Estado dispone de competencias para dictar los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona.

5. Por providencia de 25 de noviembre de 2010, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente al Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

Para el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la disposición impugnada vulnera su autonomía financiera así como sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, dado que se establece un régimen de consignación y gestión centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma, ignorando así la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero). Por el contrario el Abogado del Estado sostiene que la ayuda establecida en el Real Decreto 1472/2007 encontraría amparo en la competencia estatal del artículo 149.1.13.ª CE, de manera que las funciones que el Estado se reserva se justificarían en atención a la necesidad de garantizar la eficacia de las ayudas así como la igualdad de los solicitantes, evitando, al mismo tiempo, que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a esta finalidad.

2. Antes de entrar en el análisis del conflicto planteado debemos ponderar los efectos que pueda tener sobre la controversia trabada en el mismo el hecho de que algunos preceptos del Real Decreto 1472/2007, objeto del presente conflicto, hayan sido, durante la pendencia del presente proceso, modificados por los Reales Decretos 366/2009, de 20 de marzo, y 1260/2010, de 8 de octubre. A este respecto es posible apreciar que aun cuando algunas de las modificaciones introducidas en la regulación de la denominada renta básica de emancipación se han producido en preceptos que han sido objeto de impugnación subsidiaria por la representación procesal de la Comunidad de Madrid (caso de los artículos 4, 5 y 6), tales modificaciones no afectan a los aspectos que se controvierten en el presente proceso, de carácter netamente competencial y centrado en la extralimitación de las competencias estatales a la hora de regular la meritada renta básica de emancipación y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas relacionadas con la gestión y pago de la misma. Por ello, habiendo resaltado nuestra doctrina (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2) la necesidad de «huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones

discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes», es posible concluir que la modificación de la norma no ha afectado a los términos en los que la Comunidad de Madrid planteó la controversia competencial sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal. La única excepción a lo anteriormente expuesto viene dada por el artículo 4.3, cuestionado subsidiariamente por la Comunidad de Madrid por hacer referencia a un modelo de solicitud que se establecería por Orden del Ministerio de la Vivienda, pues el artículo único.uno.3 del Real Decreto 366/2009 ha modificado este precepto de forma que el mismo ya no hace referencia a la exigencia de un modelo concreto de solicitud, sino solamente a que la solicitud a presentar ha de contener, al menos, los datos incluidos en el que se adjunta como anexo. Coherentemente con ello la disposición derogatoria de este Real Decreto 366/2009 ha dejado sin efecto la Orden VIV/3568/2007, de 29 de noviembre, por la que se determina el modelo de solicitud de la renta básica de emancipación establecida en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre. Por esta razón, en la medida en que la norma estatal ya no hace referencia a la imposición de un modelo predeterminado, sino que, aun cuando sea por referencia a los incluidos en un modelo cuya utilización no se impone a las Comunidades Autónomas, se limita a establecer los datos mínimos que han de constar en el modelo que se vaya a utilizar es posible apreciar que ha desaparecido la controversia trabada en relación al artículo 4.3.

Igualmente resulta imprescindible, como paso previo a la realización de nuestro enjuiciamiento, delimitar de forma precisa el objeto de este conflicto positivo de competencia. Lo primero que debemos señalar es que, pese a que el conflicto se dirige formalmente contra la totalidad del Real Decreto 1472/2007, el escrito de interposición no se detiene en todos y cada uno de sus preceptos sino que, de hecho, admite implícitamente la competencia estatal para destinar recursos presupuestarios a esta cuestión, centrando sus quejas en los aspectos relacionados con la consignación y gestión centralizada de esta ayuda. Por ello, confirmando lo apuntado por el Abogado del Estado, hemos de entender que el reproche que se le formula al Real Decreto 1472/2007 es predicable únicamente de aquellos preceptos –que se dicen impugnados con carácter subsidiario– respecto de los cuales la demanda, centrada en discutir el alcance de la potestad subvencional en relación con las competencias en materia de vivienda en lo relativo a la gestión procedimental y pago de las ayudas, contiene la argumentación imprescindible para hacer posible el pronunciamiento de este Tribunal, esto es, respecto de los arts. 3.3 a); 3.4, párrafo segundo; 4, salvo su apartado 3; 5.c); 6; 7.2.a); 8; 9.1, párrafo segundo; disposición adicional segunda y disposición final segunda del Real Decreto 1472/2007, a los que más adelante aludiremos en detalle.

3. Tratándose de una controversia competencial en materia de subvenciones procede recordar ahora que es constante nuestra doctrina (por todas, STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 5), acerca de la necesidad de incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución constitucional de competencias existente en la materia. En el presente caso, y a pesar de que la Comunidad de Madrid ha alegado también la vulneración de otros títulos competenciales propios, es posible apreciar que ambas partes están de acuerdo en el encuadramiento competencial de la cuestión controvertida en la materia vivienda. Apreciación que, aplicando nuestra doctrina acerca de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 2, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3, entre otras), no cabe sino confirmar por tratarse, efectivamente, de la materia competencial más directamente afectada de todas las que se han traído al proceso. De hecho la discusión trabada entre las partes versa sobre la incidencia que en la materia vivienda, de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en los términos del artículo 26.1.1.4 de su Estatuto de Autonomía, puedan tener las competencias estatales relacionadas con la misma, singularmente la prevista en el artículo 149.1.13.^a CE. Consiguientemente la cuestión planteada en el presente conflicto ha de centrarse en determinar si la actuación estatal se halla justificada por la competencia que el artículo

149.1.13.^a CE le atribuye sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Relacionado con ello no es impertinente recordar que nuestra doctrina (SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 59/1995, de 17 de marzo) ha admitido la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda, y en concreto en la actividad promocional en la materia, amparándose en lo previsto en las competencias básicas del Estado derivadas del artículo 149.1.13.^a CE, posibilidad de intervención estatal en materia de ayudas en el ámbito de la vivienda que, por lo demás, también es expresamente admitida en la demanda. Estamos pues, en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos. Por ello lo que debemos comprobar acto seguido es si, en los concretos preceptos a los que ya hemos aludido del Real Decreto 1472/2007, el Estado se ha excedido en el ejercicio de las competencias que le reconoce dicho precepto constitucional, invadiendo, por tanto, las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda.

4. A fin de responder a las cuestiones planteadas en el presente conflicto hemos de partir del concreto contenido de la norma impugnada. Conforme a su artículo 1 su finalidad es establecer un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de personas de edades comprendidas entre los 22 y 30 años. Con ese propósito se establecen los requisitos que habrán de reunir los beneficiarios y su forma de acreditación, así como el modo de verificación de los datos aportados (artículos 2, 5 y 6), la cuantía y condiciones de disfrute de las ayudas que integran esta renta básica (artículo 3), su procedimiento de concesión (artículo 4), la celebración por el Ministerio de la Vivienda con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, así como con entidades de crédito, de convenios relativos a la gestión y al pago de las ayudas, respectivamente (artículos 7 y 8) y el régimen de compatibilidad de las ayudas (artículo 9). La disposición transitoria única regula la aplicación de las ayudas a jóvenes ya emancipados, las disposiciones adicionales hacen referencia al seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en la norma, a las actuaciones de las Comunidades Autónomas y al régimen de titularidad de las viviendas, y las disposiciones finales regulan los títulos competenciales que ampararían el dictado de la norma, las facultades de desarrollo y ejecución y su entrada en vigor.

Conforme apuntamos en el fundamento jurídico 2 hemos de entender que la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid considera que incurren en extralimitación competencial los arts. 3.3.a), en cuanto prevé como requisito para la percepción de la renta básica de emancipación la domiciliación bancaria de la ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del Ministerio de Vivienda, y 3.4, párrafo segundo, en cuanto prevé la comunicación al Ministerio de la Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron el reconocimiento de la ayuda; el artículo 4, relativo al procedimiento de concesión de la renta básica, excepto su apartado 3; el artículo 5 c), en lo referente a los medios documentales para acreditar la existencia de una fuente regular de ingresos; el artículo 6, en lo relativo a la Administración pública competente para la verificación de los datos en los que se basa la solicitud; el artículo 7.2.a,) en lo que respecta a las ventanillas únicas para la presentación de solicitudes como uno de los contenidos de los convenios de colaboración a suscribir entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla; el artículo 8, que regula los convenios que, para el pago de la ayuda, se suscribirán entre el citado Ministerio y las entidades de crédito; el artículo 9.1, párrafo segundo, en cuanto dispone la compatibilidad de la ayuda con las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias; la disposición adicional segunda, en la medida en que condiciona a un informe favorable de la Comisión de Seguimiento que corresponda la posibilidad, calificada de excepcional, de que las Comunidades Autónomas puedan establecer requisitos adicionales para la concesión de la renta básica de emancipación; y la disposición final segunda, en tanto que habilita al titular del Ministerio de Vivienda para

que, en el ámbito de sus competencias, apruebe cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo, la ejecución y el cumplimiento de lo establecido en la norma.

5. No cabe ninguna duda, y tampoco se cuestiona directamente por la Comunidad de Madrid, que las competencias estatales ex artículo 149.1.13.^a CE en relación con la vivienda proporcionan una adecuada cobertura competencial para que el Estado adopte, en tanto que dirigida a la dinamización del mercado de arrendamientos, una iniciativa como la creación de las ayudas englobadas bajo la denominación renta básica de emancipación y, junto a ello, que puedan determinar los posibles beneficiarios, la cuantía que va a ser sufragada con cargo a los fondos estatales; esto es, la aportación misma de recursos estatales que permitan el establecimiento del montante económico de la renta básica así como los requisitos para acceder a las ayudas. Todas ellas son cuestiones directamente ordenadas a la regulación del fin propuesto –facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler– formando parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas aquí previstas, esto es, las exigencias a cumplir para poder acceder a las mismas. Se trata así de aspectos que son elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando un trato igualitario a sus beneficiarios.

Partiendo, pues, de que no puede negarse la competencia estatal para adoptar medidas tendentes al fomento del mercado del alquiler para los jóvenes, lo cierto es que, al no tratarse de una competencia exclusiva, el alcance de esta actividad de fomento ha de coherenciarse con las competencias autonómicas en las cuestiones relacionadas con la gestión de las ayudas. A tal fin hemos inevitablemente de tener en cuenta nuestra reiterada doctrina en materia de subvenciones y ayudas públicas, sin perder de vista que la controversia en realidad se ha trabado en torno a la concurrencia de los supuestos –limitación de los fondos y necesidad de garantizar la igualdad en los destinatarios– en los que, conforme también a nuestra doctrina, se permitiría la centralización de actuaciones de este tipo en un órgano de la Administración General del Estado.

Como recuerda la STC 136/2009, de 15 de junio, FJ 3, remitiéndose expresamente a la STC 13/1992, de 6 de febrero, cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención nuestra doctrina ha distinguido entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado.

Sobre esa base la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid denuncia una extralimitación competencial derivada de que, en atención a los títulos competenciales estatales y autonómicos que resultan de aplicación en esta materia de las ayudas al alquiler, nos encontraríamos en lo que hemos denominado segundo supuesto de los cuatro que contemplamos en nuestra doctrina, supuesto que, recogido en el FJ 8.b) de la meritada STC 13/1992, concurre cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, incluyendo en las mismas las relacionadas con la gestión de los fondos.

Sin embargo el Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento y considera que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que, como excepción, resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8.d) de la

misma STC 13/1992, en el que dijimos que la gestión centralizada estatal es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia siempre que esa gestión estatal, cuya procedencia habrá de aparecer razonablemente justificada, resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

6. Así expuesto, el contenido del Real Decreto 1472/2007, y centrados los términos del debate trabado entre las partes, para su resolución hemos de comenzar analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción de competencias de gestión por el Estado, pues nos encontramos en un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas. A este respecto, teniendo presente que la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la reserva al Estado de tales competencias relacionadas con la gestión y pago de las ayudas no resultan convincentes, ya que no concurren en el caso las circunstancias exigidas por nuestra doctrina. Por lo que respecta a la necesidad de no superar la cuantía de los fondos estatales destinados a esta finalidad es de señalar que, conforme declara el preámbulo del Real Decreto 1472/2007 y se infiere de su artículo 2 al señalar que podrán percibirla todas aquellas personas que reúnan los requisitos, esta renta básica de emancipación se ha configurado de tal forma que su percepción se garantiza a todos aquellos que cumplan las condiciones que la norma establece. Es decir, no nos encontramos aquí ante ayudas cuya cuantía se encuentre limitada de antemano que se otorgan en un régimen de concurrencia competitiva entre los eventuales beneficiarios definidos como «todas aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos». Tampoco de la regulación reglamentaria se deduce la existencia de una cuantía global máxima destinada a este fin, puesto que la cuantía de las ayudas es fija con independencia del número de posibles beneficiarios. Así, conforme a la propia configuración de la renta básica de emancipación como un conjunto de ayudas directas del Estado, han de concederse las referidas ayudas en las cuantías al efecto establecidas a todos aquellos solicitantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser considerado beneficiario de las ayudas previstas. Por otra parte, abordando lo que toca a la necesaria distribución homogénea y no discriminatoria de las ayudas previstas, tampoco esta necesidad puede ser admitida como argumento justificativo para que el Estado retenga funciones ejecutivas en esta materia, pues su aplicación homogénea en todo el territorio nacional queda también garantizada por la regulación unitaria del Real Decreto, que ha establecido extremos tales como la cuantía, condiciones de disfrute de las ayudas y régimen de compatibilidad, sus posibles beneficiarios así como los requisitos que han de cumplir, bastando aquí con comprobar en las solicitudes de las ayudas si se dan o no todos los elementos que justificarían su otorgamiento o su denegación.

En conclusión es patente que nos encontramos en el denominado segundo supuesto recogido en el fundamento jurídico 8.b) de la STC 13/1992 que ya hemos mencionado.

7. Conforme a las consideraciones generales expuestas, procede a continuación examinar sistemáticamente la constitucionalidad de los preceptos impugnados, desde el punto de vista de su adecuación o no al orden de competencias, siguiendo el orden en el que han sido impugnados en el escrito de interposición del conflicto.

Comenzamos, en consecuencia, nuestro enjuiciamiento por el artículo 3.3.a) si bien, por conveniencia de la argumentación, el examen de este precepto lo realizaremos conjuntamente con el del artículo 8, dada la relación existente entre ambos, que determina que hayan sido impugnados por la misma razón, esto es, atribuir al Ministerio de Vivienda, a través de entidades colaboradoras, la autorización de los pagos a los beneficiarios de las ayudas. Así, el primero de ellos, el artículo 3.3.a), prevé como requisito para la percepción

de la renta básica de emancipación la domiciliación bancaria de la ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del Ministerio de Vivienda, mientras que el artículo 8 regula los convenios que para el pago de la ayuda se suscribirán entre el citado Ministerio y las entidades de crédito. Al respecto hemos de descartar la aplicación al presente caso de la doctrina de las SSTC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5 y 152/1988, de 20 de julio, FJ 5, pues en ambos casos admitimos la reserva al Estado de la facultad de suscribir convenios con las entidades financieras en atención a que dicha reserva se vinculaba a la necesidad de garantizar que los topes máximos que pudieran fijarse por el Gobierno para determinadas líneas de créditos fueran efectivamente respetados, así como para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional. Acabamos de constatar que ambas circunstancias no concurren en el presente caso, lo que determina que los artículos 3.3.a) y 8, en la medida en que hacen referencia a la reserva un órgano estatal de facultades relacionadas con la gestión de las ayudas, vulneren las competencias autonómicas en materia de vivienda.

Por el contrario no incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias el último inciso del segundo párrafo del artículo 3.4, por cuanto, en la medida en que se refiere a una mera comunicación al Ministerio de la Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron el reconocimiento de la ayuda, en nada afecta a la competencia autonómica sino que no es más que una manifestación de las relaciones de cooperación que han de existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Examinando ya el artículo 4 es de apreciar que tampoco resulta conforme con el orden constitucional de competencias su apartado 1, según el cual la gestión de las ayudas se realizará conforme a lo que establezcan los convenios de colaboración que el Ministerio de Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. Ya hemos dicho con reiteración que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio [por todas STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10.c) y doctrina allí citada], pues con ello se vulneran las competencias autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales respecto a las ayudas de que se trata. No sucede lo mismo, sin embargo, con la referencia a los plazos y contenido de la resolución de su apartado 2 –sobre lo que, por lo demás, nada alega el Letrado autonómico– pues no se trata de normas ordinarias de tramitación, ya que el establecimiento de un plazo máximo común en todo el territorio nacional puede ser concebido como criterio coordinador que no menoscaba competencia autonómica alguna, en tanto que puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen una cierta homogeneidad de la gestión [en un sentido similar, SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.b) y 77/2004, de 29 de abril, FJ 6.c)]. Ha de rechazarse también la impugnación del artículo 4.4, pues, en la medida en que se refiere al reconocimiento provisional del derecho a la renta básica y al momento a partir del cual la misma se devenga, se vincula directamente a las competencias estatales relativas la concreción de los requisitos para tener derecho a la ayuda. Por su parte ninguna tacha cabe reprochar el primer inciso del artículo 4.5, relativo a la comunicación al Ministerio de Vivienda de las resoluciones autonómicas de concesión de las ayudas. Es claro que el precepto no entraña vulneración alguna del acervo competencial de la Comunidad de Madrid, ya que se limita a prever una modalidad de cooperación interadministrativa que constituye el soporte mismo del Estado autonómico y, en este caso, permite articular la gestión autonómica con la naturaleza estatal de los fondos destinados a estas ayudas. Finalmente la ya apreciada disconformidad con el orden constitucional de competencias de los artículos 3.3.a) y 8 afecta también al segundo inciso del artículo 4.5, en cuanto el mismo hace referencia a la orden de pago por parte del Ministerio de Vivienda, y al artículo 4.6, en tanto se refiere a actuaciones a desarrollar por dicho órgano estatal con las entidades de crédito con las que hubiera suscrito un convenio, base de referencia que hemos considerado que vulnera la competencia de la Comunidad de Madrid.

El impugnado artículo 5.c) se relaciona directamente con uno de los requisitos para ser beneficiario de la ayuda, el del artículo 2.1.c), relativo a la existencia de una fuente regular de ingresos que sean inferiores a una determinada cuantía. Ya hemos apreciado que los

requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los solicitantes en el territorio nacional. En particular, en lo relativo a los requisitos económicos exigibles, esto es, la denominada fuente regular de ingresos, es claro que los criterios para su determinación se relacionan directamente con la finalidad perseguida por las ayudas establecidas en el Real Decreto en el sentido de facilitar el acceso a una vivienda en alquiler a un sector de población de una determinada edad y que cumpla determinadas condiciones de renta. Con ello no se vulneran las competencias autonómicas lo que determina que la impugnación haya de ser desestimada en este punto.

Igual suerte ha de correr la impugnación del artículo 6. Como señala el Abogado del Estado e incluso apunta el Letrado autonómico en su demanda, la mera interpretación sistemática del precepto permite considerar que con la mención a la Administración competente, contenida en su primer párrafo, se está haciendo referencia al órgano competente de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla, como señala expresamente el párrafo segundo de este mismo precepto, habiéndose observado ya, al enjuiciar el artículo 4.1, que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas de gestión de las ayudas a la firma de un convenio

La única previsión del artículo 7 que ha sido controvertida por la representación procesal autonómica es la de su apartado 2.a), al que reprocha que, mediante la referencia a las ventanillas únicas como uno de los contenidos necesarios del convenio de colaboración a suscribir con la Comunidad de Madrid, estaría imponiendo el órgano en el que habrán de presentarse las solicitudes. Hemos de concluir, por las mismas razones que ya hemos expresado en relación con el artículo 4.1, que este artículo 7.2.a) es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, en tanto que, bajo la veste de un instrumento de colaboración, se están invadiendo las competencias autonómicas relativas a la gestión de las ayudas puesto que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas de gestión de las ayudas, a la firma de un convenio ni, por tanto, determinar unilateralmente sus eventuales contenidos.

En lo que respecta al régimen de compatibilidad de la ayuda estatal establecido en el segundo párrafo del artículo 9.1 con las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezcan las Comunidades Autónomas ha de estimarse que el mismo resulta conforme con el orden constitucional de competencias, pues no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos y de la regulación de los requisitos para acceder a las ayudas financiadas con dichos fondos sin que, por otra parte, con ello se impida, dada la remisión a la normativa autonómica que contiene el precepto, que la respectiva Comunidad Autónoma pueda libremente decidir, al disciplinar sus ayudas propias, lo que estime conveniente respecto a su compatibilidad o incompatibilidad con las estatales.

Contraria a las competencias autonómicas resulta la disposición adicional segunda, pues es de todo punto evidente que éstas no pueden ni verse calificadas como excepcionales ni moduladas o condicionadas por el informe favorable de la Comisión prevista en esta disposición. De esta forma las Comunidades Autónomas, dentro del respeto debido a los elementos indispensables que la norma estatal arbitra para alcanzar los fines en ella perseguidos entre los que se encuentra el reconocimiento del derecho a la ayuda a todas aquellas personas que cumplan con la condición de beneficiarios en los términos del artículo 2 del Real Decreto 1472/2007, cuentan con un margen de libertad de decisión en esta materia que no puede verse condicionado por la norma estatal que resulta, por ello, contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Por último hemos de desestimar la impugnación de la disposición final segunda, pues, admitido que el Estado ostenta títulos competenciales que le habilitan para adoptar decisiones relativas a esta materia, ningún inconveniente plantea una norma que restringe sus efectos al ámbito de competencias estatales, sin perjuicio, en todo caso, de que, como es evidente, las disposiciones en las que dicha habilitación se plasme puedan ser objeto del correspondiente control por la jurisdicción ordinaria o, llegado el caso, por este Tribunal Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, declarar:

1.º Que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid los artículos 3.3.a); 4.1; 4.5, segundo inciso; 4.6; 7.2.a) y 8; así como la disposición adicional segunda del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil diez.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.