**STC 73/2012, de 16 de abril de 2012**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 7045-2009 planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, por el que se modifica 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 Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de julio de 2009 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 366/2009, de 20 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, en el cual 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 destaca la identidad del presente conflicto con el interpuesto contra el Real Decreto 1472/2007, razón por la cual solicita la acumulación de ambos procesos. Cita como vulneradas las competencias de las Comunidad Autónoma en materia de procedimiento administrativo, vivienda y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud (art. 26.1, 3, 4 y 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid). Seguidamente examina la distribución competencial en materia de vivienda, señalando que el carácter exclusivo de la competencia autonómica no quiere decir que el Estado carezca de todo mecanismo de intervención en esta materia. Cita al respecto la STC 152/1988, entendiendo que de ella se deduce que la intervención estatal en este ámbito ha de referirse a la definición de las actuaciones protegibles, la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas, el nivel de protección y la aportación de recursos estatales, de manera que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar las bases estatales. Conforme a dicha delimitación competencial la representación procesal de la Comunidad de Madrid entiende que el Real Decreto 366/2009 incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que aquel que modifica. Así indica que el título invocado por el Estado es el derivado del art. 149.1.13 CE, que conforme a la doctrina constitucional, ha de ser objeto de una interpretación restrictiva para no vaciar de contenido las competencias autonómicas con las cuales se relaciona. Dado que se trata del establecimiento de una subvención alega que ha de aplicarse aquí la doctrina constitucional en la materia, doctrina que resultaría desconocida por la regulación que se cuestiona por cuanto, a través, se vulneran las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid, puesto que el Estado pretende atribuirse el ejercicio de las competencias que, en esos ámbitos, corresponderían a la Comunidad Autónoma, pues la intervención habría 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 sus 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 se den aquí los supuestos (limitación de los fondos y necesidad de garantizar la igualdad en los destinatarios en que se permitiría la centralización de actuaciones de este tipo en la Administración General del Estado).

A continuación el escrito de interposición del conflicto interesa subsidiariamente la declaración de la inconstitucionalidad, por extralimitación competencial, de determinados apartados del artículo único del Real Decreto 366/2009. Respecto del apartado 3 del artículo único se cuestiona la imposición de un determinado modelo para solicitar la renta básica de emancipación así como algunos aspectos del procedimiento de concesión, cuestiones que excederían de la competencia estatal y entrarían dentro de la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer las peculiaridades de su procedimiento. En cuanto al apartado 4 el Letrado de la Comunidad Autónoma señala que la determinación de los medios documentales para acreditar la existencia de una fuente regular de ingresos ha de quedar dentro del ámbito competencial autonómico y, finalmente, en relación al apartado 5, considera que la referencia a la “Administración Pública competente” del modificado art. 6 sería contraria al orden competencial si con la misma se estuviera aludiendo a la Administración General del Estado, pues es la Comunidad de Madrid la competente para la gestión procedimental y para la ordenación del pago.

Por todo ello suplica la estimación del conflicto y la consiguiente declaración de que el Real Decreto 366/2009 vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid. Subsidiariamente solicita que se declare dicha vulneración por los apartados 3, 4 y 5 del artículo único de dicho real decreto.

2. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente conflicto; atribuir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días y formular las que estime oportunas sobre la solicitud de acumulación de este conflicto al registrado con el núm. 1501-2008; 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 Real Decreto 366/2009, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 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”.

3. Por escrito de 6 de octubre de 2009 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por diez días más mediante providencia de la Sala Segunda de 7 de octubre de 2009. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 17 de noviembre de 2009. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

Señala en primer lugar la identidad de objeto, de partes y de argumentación jurídica entre el presente conflicto y el planteado por la Comunidad de Madrid contra el Real Decreto 1472/2007, pues el Real Decreto 366/2009, objeto del presente procedimiento, es una modificación del anterior que no ofrecería un relieve propio a los efectos de la reivindicación competencial de la Comunidad Autónoma. Constata a este respecto que el escrito del planteamiento del conflicto reproduce las alegaciones vertidas contra el texto anterior, denunciando, subsidiariamente, que determinados preceptos del nuevo incidirían en vicio de incompetencia específica independientemente del juicio de adecuación del texto en su conjunto al orden constitucional de competencias.

Indica a continuación que la demanda reconoce la posibilidad de que el Estado pueda intervenir en esta materia persiguiendo el objetivo de dinamizar el mercado de arrendamiento de viviendas en tanto que medida de ordenación económica incardinable en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE. Recalca al respecto que la norma ahora impugnada se sitúa en la misma línea que su antecedente, con ligeras modificaciones derivadas de la experiencia de su aplicación, muchas de ellas sugeridas por las propias Comunidades Autónomas, y atendiendo las indicaciones formuladas por el Defensor del Pueblo para evitar los retrasos en los abonos de estas ayudas. En cuanto a la reclamación de la competencia respecto al modelo de solicitud y el pago señala, respecto a este último, que la reserva al Estado del acto del pago se ampara en la doctrina de la STC 152/1998 y se justifica por la necesidad de imprimir celeridad en los pagos de estas ayudas.

En cuanto a los preceptos impugnados de manera subsidiaria indica, respecto del artículo único apartado 3, que el mismo ha flexibilizado la regulación del modelo de solicitud, en el sentido de no exigir la utilización del impreso que apruebe el Ministerio de Vivienda, sino admitir su presentación conforme a un modelo que contenga los datos del que se adjunta como anexo, de forma que resulta lógico que las solicitudes se centralicen para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de todos sus potenciales destinatarios, evitando que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Asimismo destaca que la modificación de este apartado se refiere a las indicaciones mínimas que la solicitud debe contener, sin excluir otras de posible regulación por las Comunidades Autónomas. En lo que respecta al artículo único apartado 4 el Abogado del Estado niega que se trate de un precepto de carácter procedimental, por cuanto contiene una norma material definitoria del ámbito de la actuación protegida. Finalmente, en cuanto al apartado 5, señala que el precepto es irreprochable desde el punto de vista competencial, puesto que no define competencia alguna sino que se remite a la Administración que sea competente.

4. Por providencia de 12 de abril de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 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 contra el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid estima que la disposición impugnada no respeta el orden constitucional de competencias y lesiona las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda así como la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma. Junto a ello se interesa, de forma subsidiaria, la declaración de que los apartados 3, 4 y 5 del artículo único del Real Decreto 366/2009 vulneran el acervo competencial de la Comunidad de Madrid. El Abogado del Estado se ha opuesto al anterior planteamiento señalando que, como acontecía con el Real Decreto 1472/2007, las modificaciones introducidas encontrarían amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

2. Así expuestos los términos de la controversia planteada entre las partes hemos de referirnos ahora a la incidencia que sobre el presente conflicto pueda tener la derogación, en virtud del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, en su momento modificado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, objeto del presente conflicto. A este respecto, tal y como dijimos en la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 2, resolutoria de un conflicto planteado frente al Real Decreto 1472/2007, la derogación de éste no incide “sobre la cuestión debatida en el presente proceso, de carácter netamente competencial y centrada en la extralimitación de las competencias estatales en la regulación de la renta básica de emancipación y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas, sin que resulten alterados en virtud de esas modificaciones y, finalmente por la derogación de la disposición impugnada los términos en los que se trabó la controversia competencial sobre la que se requiere el pronunciamiento de este Tribunal.” De ahí que la derogación del Real Decreto 1472/2007, modificado en su momento por el impugnado Real Decreto 366/2009, no haya originado, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 5), la desaparición del objeto del presente conflicto.

3. Por otra parte, y a pesar de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Abogado del Estado coinciden en el encuadre competencial del conflicto planteado, que se situaría, a su juicio, en la materia de vivienda, lo cierto es que en la ya citada STC 36/2012 nos hemos apartado del encuadramiento competencial que se realizó en la previa STC 129/2010, de 29 de noviembre (FFJJ 3 y 5), en la cual afirmamos que la materia competencial afectada por la regulación del Real Decreto 1427/2007 era la relativa a vivienda, y que las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.13 CE darían cobertura a la adopción de medidas como las establecidas en la norma cuestionada.

Por ello, debemos atenernos ahora a la doctrina sentada en la STC 36/2012, FJ 5 en la cual hemos establecido, una vez sentado que el objeto principal de la ayuda es facilitar la emancipación de los jóvenes, que la renta básica de emancipación no se ubica de modo principal en la materia vivienda, “ya que ésta presenta tan sólo una relación mediata o instrumental con la misma, en la medida en que el fin primordial de facilitar el acceso a una vivienda en alquiler es el de fomentar la emancipación de un segmento determinado de la población. No se trata, por tanto, de desarrollar propia y fundamentalmente una política en materia de vivienda, fomentando de forma más intensa el alquiler”. En ese mismo fundamento jurídico también se afirma que “el Real Decreto cuestionado no puede tener encaje en la competencia que invoca el Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, en tanto que, por su escasa relevancia económica, el establecimiento de una renta básica de emancipación no supone, en sí misma considerada, una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, según ha exigido nuestra jurisprudencia … para que pueda entrar en juego dicho título competencial del Estado”. Por tanto, la renta básica de emancipación ha quedado encuadrada competencialmente en la materia asistencia social en cuanto que “ponderando los distintos objetivos de la norma, podemos concluir para este caso concreto que las ayudas objeto de la controversia se conectan con mayor intensidad con la materia asistencia social, en cuanto tratan de resolver una problemática social facilitando a determinados grupos de personas con rentas reducidas la efectiva emancipación respecto de sus familias, llevando a cabo, de esta forma, una política de protección social que reduzca una tendencia negativa manifestada en el conjunto de la sociedad española” (STC 36/2012, FJ 5).

En esta materia, como se señala en la demanda, la Comunidad Autónoma de Madrid tiene competencias en cuanto a la promoción integral de la juventud (art. 26.1.24 del Estatuto de Autonomía de Madrid).

4. Con arreglo a esa delimitación competencial, la STC 36/2012 descartó que el Real Decreto 1472/2007 hubiera invadido en bloque las competencias autonómicas en materia de asistencia social. Así, remitiéndose a la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, que resolvía un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, señala que, es preciso considerar “incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos” (STC 36/2012, FJ 8, con cita de la STC 178/2011, FJ 7).

Respecto a la vulneración del principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma debido a la asunción por el Estado, en virtud de su potestad de gasto, de actuaciones en una materia en la que carece de competencias, y cuyo desarrollo debe corresponder a las Comunidades Autónomas, dijimos en la STC 36/2012, FJ 7, que no se podía realizar, prima facie, un pronunciamiento genérico, sino que había de estarse al concreto contenido de la norma, “al objeto de determinar si se ha producido algún exceso competencial en dicha regulación, con desconocimiento de la autonomía política y financiera de la citada Comunidad”. Sobre este particular, recordó el Tribunal su reiterada doctrina respecto de que la “facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias (por todas, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3), habiéndose precisado, con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, pero con una doctrina que puede generalizarse, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (entre otras, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1)” . Por tanto, la actuación estatal subvencional sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia sobre la que la subvención opera “la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. De lo que deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención (STC 201/1988)”. En definitiva, concluíamos, con cita de la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15, habrá que estar a la normativa que dicte el Estado para cada tipo de subvención, “al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal, o al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 CE.” (STC 36/2012, FJ 7).

5. Sentado lo anterior, tal como establecimos en la STC 36/2012, FJ 2, procede realizar ahora “un examen individualizado de los preceptos controvertidos para determinar si la regulación contenida en cada uno de ellos resulta constitucionalmente lícita, por recaer sobre una materia en la que el Estado tenga atribuidas competencias, o, por el contrario, pertenece a alguna materia que resulte de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma”.

De acuerdo con ello ha de procederse al examen de los distintos apartados del artículo único del Real Decreto 366/2009 así como de su disposición final primera, relativa al título competencial estatal en cuya virtud se dicta la norma.

El apartado 1 modifica el art. 2 del Real Decreto 1472/2007, referido a los requisitos que ha de reunir los beneficiarios de la ayuda sin que sea contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues ya dijimos en la STC 36/2012, FJ 9, que “no se aprecia causa de inconstitucionalidad en cuanto al art. 2, relativo a los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de las ayudas, que son condiciones de otorgamiento de las ayudas que el Estado puede fijar”. Lo mismo cabe decir del apartado 2, que modifica el art. 3 en aspectos que ya hemos considerado conformes con el orden competencial en la STC 36/2012, FJ 9.

El apartado 3 presenta un doble contenido, relativo, el primero, a la modificación del art. 4.3 del Real Decreto 1472/2007 dedicado a las solicitudes para la percepción de la renta básica de emancipación, y el segundo, que modifica el art. 4.4, al procedimiento de concesión de dicha renta básica. Por lo que respecta al primero es de apreciar que, en su nueva redacción, el art. 4.3 no impone el uso de un modelo de solicitud sino que literalmente señala: “Los interesados presentarán la solicitud de la renta básica de emancipación conforme a un modelo que contenga, al menos, los datos del que se adjunta como anexo”. Así, aunque, se limita a indicar, por referencia a un modelo cuya utilización no se impone, los datos que necesariamente han de constar en las solicitudes, el grado de detalle con que se fijan hacen incurrir a la norma en un exceso competencial como apreciamos en la STC 36/2012 en relación con el mismo precepto antes de su modificación (FJ 10). Del mismo modo, procede estimar la demanda en lo relativo a la nueva redacción dada al art. 4.4 del Real Decreto 1472/2007, pues, en relación a este precepto, ya concluimos en la STC 36/2012, FJ 10 que “también vulnera la competencia autonómica el apartado 4, en la medida en que establece una detallada regla procedimental sobre el reconocimiento provisional del derecho a la renta básica de emancipación, que entra de lleno dentro de la competencia autonómica para la regulación del procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de ayudas” sin que las modificaciones ahora introducidas alteren tal conclusión.

Por lo que se refiere al apartado 4, que modifica el art. 5 del Real Decreto 1472/2007, procede también remitirse a lo decidido respecto a éste último en la ya citada STC 36/2012, FJ 10, en la que consideramos que “el art. 5 se refiere a la acreditación del cumplimiento de los requisitos del art. 2, con una regulación muy detallada en una materia en la que el Estado no tiene competencia, ni siquiera para el establecimiento de las bases. Por tanto, sus previsiones vulneran la competencia autonómica en la materia, dado que ésta incluye la de regular el procedimiento correspondiente, como ya se ha señalado, así como la gestión de las solicitudes, incluyendo la recepción y tramitación de las solicitudes y las verificaciones o comprobaciones que se consideren necesarias”. Por remisión a la STC 36/2012, FJ 10, y por las mismas razones que acabamos de recoger, procede estimar también la impugnación del apartado 5, que modifica el art. 6 del Real Decreto 1472/2007.

El apartado 6, modificativo del art. 9.2 del Real Decreto 1472/2007, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, tal como ya declaramos en la STC 36/2012, FJ 11, pues “ninguna vulneración se aprecia, tampoco, con respecto a los apartados 2 y 3, en los que se fijan las incompatibilidades con otras ayudas estatales y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones y requisitos para disfrutar de las ayudas, ya que se trata de cuestiones estrechamente ligadas a la fijación de los requisitos para poder ser beneficiarios de la renta básica de emancipación, establecidos en el art. 2 del Real Decreto 1472/2007”. Igualmente conforme con la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas es el apartado 7, modificativo de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1472/2007, en cuanto que, como ya señaló la STC 36/2012, FJ 11, trata de un aspecto relacionado directamente con los requisitos para ser beneficiario de las ayudas. Finalmente, la disposición final primera incurre en infracción del orden competencial pues, como ya señalo la STC 36/2012, FJ 11, dicho título no respalda la intervención estatal en este ámbito.

6. Llegados a este punto solamente nos resta pronunciarnos sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias que hemos apreciado. A este respecto, por las razones que ya señalamos en la STC 36/2012, FJ 12, nuestro pronunciamiento, que debe incluir no sólo la estimación parcial del conflicto con declaración de la titularidad de la competencia controvertida a favor de la Comunidad Autónoma de Madrid, sino también la anulación de los preceptos correspondientes, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid y, en consecuencia, declarar que los apartados 3, 4 y 5 del artículo único y la disposición final primera del Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid.

2º Anular los citados preceptos, con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciséis de abril de dos mil doce.