

STC 036/2012

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados

ha pronunciado  
**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el conflicto positivo de competencia núm. 1401-2008, promovido por el Gobierno de La Rioja, representado por la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contra el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 20 de febrero de 2008 la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la representación que legalmente ostenta del 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 la vulneración de las competencias autonómicas en materia de vivienda y de acción social. Así, tras referirse en primer lugar al contenido del Real Decreto 1472/2007, la representación procesal del Gobierno de La Rioja cuestiona que éste pueda encontrar amparo en las competencias estatales del art. 149.1.13 CE puesto que el mismo tiene una relación más directa con las competencias autonómicas en materia de vivienda y asistencia social respecto a las que corresponde a la Comunidad Autónoma, en los términos del art. 8.2 de su Estatuto de Autonomía, la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Tal afirmación se basa en la apreciación de que la finalidad de la norma impugnada es paliar, por medio de prestaciones económicas, una situación de necesidad de los jóvenes y así facilitar su emancipación en un tramo de edad determinado facilitando su acceso a la vivienda en régimen de alquiler, por lo que, con arreglo a esa finalidad, las competencias autonómicas resultarían ser prevalentes, teniendo en cuenta la doctrina de las SSTC 21/1999, FJ 5; 164/2001, FJ 9 y 152/1988, FJ 4, de las cuales deduce igualmente la necesidad de interpretar de forma restrictiva el título competencial estatal del art. 149.1.13 CE cuando concurre con una materia o título más específico, que en el caso resulta ser la asistencia social.

En segundo lugar se alega la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecida en el art. 156 CE pues, según resulta de la norma impugnada, la Administración general del Estado se reserva la autorización de los pagos, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la instrucción de los procedimientos y el reconocimiento del derecho a percibir

la ayuda a aquellos solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto 1472/2007. En relación con ello la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja argumenta que tal forma de proceder, imponiendo una normativa tan detallada que impide a las Comunidades Autónomas adaptarla a las peculiaridades propias de su territorio, supone la utilización del poder de gasto del Estado para vaciar de contenido las competencias exclusivas autonómicas, actuación que resulta vedada por la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional, con cita de las SSTC 13/1992, de 6 de febrero y 68/1996, de 18 de abril. En concreto, y en relación a los cuatro supuestos enunciados en la primera, entiende que nos encontraríamos en un caso que debe encuadrarse en el primero de ellos en atención a las competencias exclusivas que, en materia de vivienda y asistencia social, ostenta la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, la Letrada autonómica señala la insuficiencia de rango del Real Decreto 1472/2007 puesto que la normativa básica únicamente podría establecerse mediante una norma con rango de ley, correspondiendo al reglamento, con carácter excepcional y limitado, la regulación de aspectos generales y complementarios sin que, en ningún caso, pueda acometerse una regulación global de la materia.

Las antedichas vulneraciones competenciales, que se imputan al conjunto del Real Decreto 1472/2007, cuya íntegra declaración de nulidad se solicita, resultan especialmente reflejadas, a juicio de la representación procesal del Gobierno de La Rioja, en los arts. 1 y disposición adicional segunda, en donde el Estado se erige en actor principal del sistema de ayudas que crea calificando como excepcional la posibilidad de establecer requisitos adicionales, respectivamente; 3.3 a) en relación con el 8, por cuanto impone a las Comunidades Autónomas la obligación de interactuar con entidades financieras seleccionadas por el Ministerio de Vivienda; 4, apartados 1, 5 y 6, y 7, apartados 1 y 2, los cuales ponen de manifiesto que las competencias autonómicas se limitan a meras labores de gestión y ejecución en tanto que les imponen actuaciones de instrucción, notificación y mera tramitación administrativa y 9, en cuanto declara la compatibilidad de la renta básica de emancipación con las que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas.

2. Mediante providencia de 2 de abril 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 art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 Real Decreto 1472/2007, en cuyo caso deberá suspenderse 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 Rioja".

3. Por escrito de 16 de abril de 2008 la Abogada del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sala Segunda de 17 de abril de 2008. El escrito de alegaciones de la Abogada del

Estado se registró el día 14 de mayo de 2008. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

Haciendo previa mención a las alegaciones del Gobierno de La Rioja para fundamentar el planteamiento del conflicto la Abogada del Estado resalta que nos encontramos aquí ante un conflicto de competencias en el que, en relación con el otorgamiento de ayudas económicas al servicio de una política sectorial, se enfrentan, de un lado, los correspondientes títulos competenciales específicos de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de que se trata y, de otro, la más genérica competencia estatal sobre planificación y coordinación de la actividad económica

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 arts. 149.1.1 y 13 CE suponen una importante matización a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de vivienda y asistencia social. De esta suerte el Estado puede, desde 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 sin que su también indudable dimensión social pueda llevar a desvirtuar su naturaleza de medida de política económica. A juicio de la Abogada del Estado 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 art. 149.1.13 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 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 el cuarto y último supuesto del fundamento jurídico 8, relativo a la posibilidad de gestión centralizada por el Estado señalando que, en tanto medida de política económica, encaja en dicho supuesto resultando constitucionalmente admisible la regulación de las ayudas que establece el real decreto sobre el que versa la controversia.

La Abogada del Estado descarta a continuación que la norma vulnere la autonomía financiera de La Rioja por cuanto el Estado puede destinar fondos para el fomento de una materia aunque ésta sea de la exclusiva competencia autonómica. El Estado efectúa así una programación general que asegure una ordenación racional del subsector económico de la vivienda permitiendo una distribución equilibrada de aquellos recursos entre los diferentes territorios y estableciendo unas condiciones básicas que

garanticen una igualdad mínima en el acceso a la vivienda que no impide 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, que determinarán unas ayudas distintas, sean complementarias o incompatibles con las del Estado. Por ello, dado que la medida de política económica objeto de impugnación no se financia con recursos autonómicos sino estatales, estima que se trata de una cuestión que no atañe a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte señala que el defecto de rango formal imputado a la norma estatal exige tener en cuenta, de un lado, la intervención del legislador al aprobar las consignaciones presupuestarias que dotan de recursos a esta medida y, de otro, la reiterada doctrina sobre el carácter material de la noción de bases, especialmente tratándose de la ordenación de sectores económicos en los que se pone de manifiesto tanto el carácter marcadamente técnico de la materia regulada como su carácter coyuntural puesto de manifiesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 1472/2007 y que resultaría incompatible con la rigidez inherente a la ley formal.

Finalmente, la Abogada del Estado rechaza los reproches que la demanda dirige específicamente contra concretos preceptos del Real Decreto 1472/2007. Así respecto al art. 1 señala que su impugnación adolece del mismo desenfoque competencial que la demanda en su conjunto. Igualmente descarta la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda, señalando que será la propia Comunidad Autónoma quien libremente establezca o posteriormente valore o constate la concurrencia de cualesquiera circunstancias excepcionales que permitan establecer requisitos adicionales sin que, por otra parte, se impida a la Comunidad Autónoma el desarrollo de las competencias propias en materia de vivienda. En cuanto a los arts. 3.3 a) y 8, cuestionados 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 art. 4, del que se cuestionan sus apartados 1, 5 y 6, señala que dicho precepto reserva a la Comunidad Autónoma las actuaciones de instrucción, notificación y tramitación administrativa atribuyéndole expresamente la resolución del reconocimiento del derecho a la renta básica de emancipación, limitándose el Ministerio de Vivienda a realizar un acto debido al emitir la orden de pago. De esta forma establece un mecanismo perfectamente legítimo para articular la gestión autonómica con la naturaleza estatal de los fondos. La impugnación del art. 7, relativa a la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas para la ejecución de lo previsto en el Real Decreto 1472/2007, se rechaza

señalando que no es sino manifestación del principio de colaboración resultando, por lo demás, acorde con la reserva al Estado de ciertas funciones ejecutivas. En cuanto al art. 9.1 estima que al tratarse de una ayuda estatal es al Estado a quien corresponde determinar su régimen de compatibilidad con otras ayudas o beneficios.

4. El Pleno, en su reunión de 22 de noviembre de 2011, conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a propuesta de la Sala Segunda, acordó recabar para sí el conocimiento del presente conflicto positivo de competencia.

5. Mediante providencia de 13 de marzo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de La Rioja 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 Gobierno de La Rioja la disposición impugnada no respeta el orden de competencias derivado del bloque de constitucionalidad en cuanto que el Estado carecería de competencia para aprobar una disposición como el Real Decreto 1472/2007, disposición con la que se estarían lesionando las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda y asistencia social. Igualmente se alega la vulneración de la autonomía financiera de La Rioja en tanto que el poder de gasto del Estado no le permite asumir competencias en títulos que no le son propios así como que el rango de la norma es claramente insuficiente para establecer unas bases como las pretendidas. Dichas vulneraciones competenciales se reflejarían en determinados preceptos de la norma cuestionada, citando, en concreto, los arts. 1 y disposición adicional segunda; 3.3 a) y 8; 4, apartados 1, 5 y 6; 7.1 y 2 y 9.1.

Por su parte, la Abogada del Estado sostiene que la ayuda establecida en el Real Decreto 1472/2007 encuentra amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, que se ha de conjugar con la autonómica en un aspecto fundamental para la ordenación y planificación del sector de la vivienda, como son las ayudas al alquiler, de manera que las funciones que el Estado se reserva se justifican 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. Así expuestos los términos de la controversia trabada entre las partes, para su resolución debemos tener en cuenta dos aspectos. Por una parte, y en cuanto a su objeto, hemos de estar a lo solicitado en el suplico de la demanda, que "es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso" (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1), en el cual se pretende, como pronunciamiento principal, que se declare la nulidad del Real Decreto 1472/2007, en su conjunto, por considerar que la competencia controvertida corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de La Rioja, careciendo el Estado de toda competencia para su aprobación, en consonancia con el requerimiento de incompetencia dirigido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja al Gobierno de la Nación.

Un pronunciamiento a este respecto sólo es posible a partir del encuadre material de la disposición que nos ocupa y de la delimitación de los títulos competenciales que podrían tener incidencia en la regulación que establece, de acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial de este Tribunal en materia de ayudas y subvenciones, para realizar finalmente 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.

Por otra parte, y al igual que dijimos en la STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 2, no afectan a la presente controversia las sucesivas modificaciones sufridas durante la pendencia del proceso por el Real Decreto 1472/2007, en virtud de los Reales Decretos 366/2009, de 20 de marzo, y 1260/2010, de 8 de octubre, e incluso su derogación en virtud del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, que no inciden 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. Y es que, como dijimos en la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2, y las que en ella se citan, "la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria". En suma, el posterior cambio normativo producido y la definitiva derogación de la disposición impugnada no han originado la desaparición del objeto del presente conflicto, en la medida en que persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida, por lo que debemos acometer su enjuiciamiento.

3. Tal como tenemos establecido (por todas, STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), en la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate. La resolución del presente conflicto exige, por tanto, la realización del encuadramiento competencial de las ayudas cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada. Junto a ello, será preciso tomar en consideración la abundante doctrina de este Tribunal en relación con las subvenciones, que ha sido objeto de recapitulación en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y, en concreto, el principio de que "la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate", ya que "la

subvención no es un concepto que delimite competencias" (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

Como ya ha quedado expuesto, las partes oponen los títulos competenciales autonómicos en materia de vivienda y asistencia social al estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE. Se hace preciso, pues, examinar las competencias alegadas y el objeto y finalidad de la disposición impugnada a fin de determinar la incardinación material de la regulación de la renta de emancipación, y, posteriormente, derivar de ella la distribución competencial existente entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La referida labor de encuadramiento competencial nos exige partir de nuestra doctrina, conforme a la cual, "cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso" (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Junto a este criterio, y como complemento, hemos de tomar en consideración también que ha de preponderar la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 152/2003, de 17 de julio, FJ 7; y 212/2005, de 21 de julio, FJ 3, entre otras), si bien a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5).

4. La Comunidad Autónoma de La Rioja ha alegado las competencias sobre vivienda y asistencia y servicios sociales que le asigna su Estatuto de Autonomía en los apartados 16 y 30, respectivamente, de su art. 8.Uno, con la especificación que, respecto del segundo título competencial, añade el apartado 31, referido a desarrollo comunitario, promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación, así como orientación y planificación familiar. Alega la Comunidad Autónoma que tales competencias son exclusivas y que respecto de las mismas el art. 8.Dos del Estatuto de Autonomía le atribuye la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin que frente a dichos títulos pueda oponerse, a su juicio, la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE invocada de contrario, que debe ser objeto de interpretación estricta cuando concurre con un título competencial más específico, negando al Estado la facultad de desarrollar una línea subvencional de carácter asistencial sobre materias que están atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

Recordemos aquí, ante todo, que el Real Decreto 1472/2007 se dicta, según reza en su disposición final primera, amparado en el título del art. 149.1.13 CE sobre planificación general de la actividad económica, conforme al cual, hemos dicho que corresponden al Estado las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, "de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado" (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), encontrando cobijo bajo esas facultades

“tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5); si bien hemos precisado también que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), y que no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre otras, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3), pues, en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7, y 77/2004, de 29 de abril, FJ 4), ), “sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas” (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 6).

En relación con la materia de vivienda, primero de los títulos competenciales invocados en la demanda, resulta incuestionable que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta la titularidad de la competencia sobre la misma, que le faculta “para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

Sin embargo, el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquella sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia. Ahora bien, como ha afirmado este Tribunal, tal posibilidad de intervención estatal no encuentra acogida en la previsión del art. 47 CE, que no constituye por sí mismo “un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE)” (STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), ni en la potestad de gasto, que no es concepto o título que delimite competencias atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello produciría una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, al poder llegar a desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden según aquéllos a las Comunidades Autónomas. Antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias (STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3). Pues bien, el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de dirección general de la economía que le corresponden ex art. 149.1.13 CE, a las que ya se ha hecho referencia, y en particular, como dijimos en la STC 152/1988, FJ 2, en relación con la actividad promocional, dada su conexión con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso

de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. No obstante, según precisamos en la misma Sentencia, esa competencia del Estado no le legitima “para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica”. Y es que “[s]i se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica” (STC 152/1988, FJ 3). En definitiva, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, recordando la jurisprudencia constitucional en la materia, “dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, ‘se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico’ (STC 112/1995)”.

El otro título competencial que ha sido invocado por el Gobierno de La Rioja es el relativo a asistencia social, noción que aparece recogida en el art. 148.1.20 CE, sobre la cual hemos afirmado que no está precisada en el texto constitucional y que nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la práctica nacional e internacional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que deben atraerse a la interpretación constitucional. Atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces. Y, aunque en una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, el análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los decretos de traspaso de funciones y servicios en la medida en que puedan servir como elementos auxiliares de la interpretación, proporciona una noción más amplia de lo que es la asistencia social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos que la definen y la prestan, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en el que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control (SSTC 76/1986, de 9 de junio, FJ 6; y 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2).

A dicho concepto responde, por ejemplo, el apartado b) de la cláusula B) del anexo I del Real Decreto 652/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de

funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia y servicios sociales, que se produjo en virtud del entonces vigente art. 8.1.18 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuía competencia exclusiva sobre “[l]a asistencia y el bienestar social, incluida la política juvenil”. De hecho, se puede apreciar en este punto una falta de homogeneidad entre los distintos Estatutos de Autonomía, que se traduce en el empleo de una diversidad de fórmulas que, en ocasiones, no responden al concepto técnico estricto de asistencia social. Así, en unos casos, se incluye una amplia exposición de cláusulas específicas separadas de la asistencia social, mientras que, en otros, sólo figura la mención de la asistencia social, sola o acompañada de alguna especificación, e, incluso, en algún supuesto, se puede advertir la ausencia de utilización del nomen “asistencia social” (que se sustituye por la referencia a aspectos concretos tradicionalmente englobados en esta noción), todo lo cual no impide que la “asistencia social” siga siendo identificable a efectos de la distribución de competencias sobre la materia.

Pues bien, esta asistencia social a la que nos venimos refiriendo es una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia, de acuerdo con el art. 148.1.20 CE, y que, de hecho, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha asumido con el carácter de exclusiva en virtud del art. 8.Uno.30 del Estatuto de Autonomía para La Rioja (EAR); competencia genérica que, como hemos apuntado antes, incluye algunas especificaciones sobre aspectos concretos en los apartados 31 y 32, entre los que figuran el desarrollo comunitario y la promoción e integración de los grupos sociales necesitados de especial protección. Por el contrario, el Estado, al igual que ocurría con la competencia en materia de vivienda, no cuenta con un título concreto en materia de asistencia social, con el que, por el contrario, sí cuenta la Comunidad Autónoma, de suerte que la dirección política de ésta es la que, en principio, debe estimarse más específica, puesto que “son las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, en el art. 150.3 o, en su caso, en el art. 149.1” de la Constitución (STC 146/1986, FJ 5). No obstante, siendo ésta una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no sólo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, “respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma”, especialmente en cuanto se refiera a “la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que sólo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto”, si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la Comunidad Autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5).

5. Una vez caracterizados los distintos títulos competenciales invocados por las partes en el presente conflicto, hemos de determinar en cuál de ellos ha de resultar encuadrada la regulación discutida, tarea de encuadre que, según lo que ya hemos expuesto, debe atender al objeto y finalidad de la

norma. Pues bien, en este sentido hemos de señalar que, de acuerdo con su art. 1, el Real Decreto 1472/2007 tiene por finalidad la creación de la renta básica de emancipación, consistente en un conjunto de ayudas directas del Estado, destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda, que sea el domicilio habitual y permanente de los solicitantes, los cuales habrán de cumplir, entre otros, unos requisitos de edad y de ingresos para poder ser beneficiarios (art. 2).

Según aparece en el preámbulo del real decreto en cuestión, su finalidad principal es la de fomentar una más temprana emancipación de los jóvenes, removiendo los principales obstáculos a los que se enfrentan cuando quieren emanciparse, sobre todo el relativo al elevado importe de la renta de alquiler, y que producen un retraso en la edad de emancipación que ocasiona múltiples consecuencias negativas, tanto sociales como económicas y personales. En el mismo preámbulo se hace referencia, asimismo, a una intervención de los poderes públicos con el fin de dinamizar el mercado de arrendamientos y a un favorecimiento de la movilidad geográfica de los empleados con el consiguiente incremento de la eficacia del mercado de trabajo. Sin embargo, lo cierto es que el primer aspecto no se traduce en el articulado en el establecimiento de medidas que incidan directamente sobre la oferta inmobiliaria en régimen de alquiler o sobre los titulares de las viviendas ofertadas en arrendamiento, o sobre el nivel de los precios de las viviendas en régimen de alquiler, sino que se limita a establecer, única y exclusivamente, unas ayudas destinadas a apoyar económicamente, para el pago del alquiler de la vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente, a un grupo de personas de edades comprendidas entre 22 y 30 años y con unos niveles de renta inferiores a un tope determinado. En cuanto al otro aspecto, la movilidad geográfica de los empleados sería tan solo un efecto remoto y no el objeto principal de la ayuda, que va dirigida como queda dicho, primordialmente, a facilitar la emancipación de los jóvenes.

Fijada en tales términos la finalidad primaria del real decreto examinado, podemos encontrar conexión entre la renta básica de emancipación y la materia vivienda (competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ex art. 8.Uno.16 EAR), si bien no de modo principal, 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. Por otro lado, 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 (recordada en el anterior fundamento jurídico) para que pueda entrar en juego dicho título competencial del Estado.

En relación con el encaje de la norma en el título competencial sobre asistencia social, también invocado expresamente por la Comunidad Autónoma de La Rioja, cabe advertir que no toda subvención o ayuda económica a los ciudadanos puede en todo caso encontrar automática

cobertura dentro del concepto de asistencia social. En este caso, sin embargo, debe atenderse a que, como ya se ha expuesto, según figura en el preámbulo del real decreto en cuestión, su finalidad principal es la de fomentar la emancipación de los jóvenes, removiendo los principales obstáculos con los que se encuentran para llevarla a cabo. Por ello, atendiendo a esta finalidad, podemos afirmar que el real decreto impugnado tiene conexión con el título competencial autonómico sobre asistencia social, delimitado conforme a la doctrina constitucional expuesta en el fundamento jurídico 4.

Una vez constatadas las relaciones que presenta la norma con los títulos competenciales sobre asistencia social y sobre vivienda, ya podemos concretar en cuál de ellos ha de resultar encuadrada la regulación discutida, teniendo en cuenta que, como acabamos de recordar, "en casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, debe determinarse ... cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado" (STC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 49/1984, de 5 de abril).

Pues bien, 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. Este encuadramiento de las ayudas en la asistencia social se manifiesta de manera aún más pura e intensa respecto de aquellos jóvenes que ya se encontraban emancipados y disfrutaban de su vivienda habitual en arrendamiento a la entrada en vigor del Real Decreto 1472/2007, a los cuales se extienden también las ayudas previstas en el art. 3.1 a) (disposición transitoria única), que no presentan en tales supuestos el carácter de incentivo pro futuro de alquiler de viviendas que tienen en cuanto al resto de beneficiarios.

Esta conclusión en cuanto al encuadramiento competencial se aparta claramente del que se realizó en nuestra STC 129/2010 (FFJJ 3 y 5), en la cual afirmamos que la materia competencial afectada por la regulación del Real Decreto 1472/2007 es la relativa a vivienda, y que las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.13 darían cobertura a la adopción de medidas como las establecidas en la norma cuestionada. Por consiguiente, se hace necesario reconsiderar y sustituir dichos criterios por los establecidos en la presente resolución, alterando, en lo que proceda, la doctrina sentada en dicha Sentencia.

De acuerdo con este encuadramiento material y con la distribución competencial a la que antes nos hemos referido, hemos de abordar el análisis de las distintas tachas opuestas por el Gobierno de la Rioja al Real Decreto 1472/2007.

6. Nuestro análisis debe comenzar por las quejas genéricas suscitadas en la demanda de conflicto, examinando, en primer lugar, la de carácter formal relativa a la insuficiencia de rango del Real Decreto 1472/2007, el cual, a juicio de la representación del Gobierno de La Rioja, no podría realizar una regulación básica de la materia al amparo del art. 149.1.13 CE, puesto que

tal función estaría reservada a las normas con rango de ley. Comoquiera que ya hemos concluido en el fundamento anterior que las concretas ayudas objeto de regulación en el Real Decreto 1472/2007 no tienen encaje, en las circunstancias específicas de este caso, en el art. 149.1.13 CE, tal y como sostiene la representación del Gobierno de La Rioja, no tiene sentido que se dé respuesta a la queja de índole formal referida al insuficiente rango de la norma impugnada para constituir normativa básica dictada al socaire de dicho título competencial, queja que ha de entenderse suscitada de modo subsidiario al argumento principal que se articula en la propia demanda, en el sentido de negar toda competencia al Estado para el establecimiento de las ayudas que han generado el planteamiento del conflicto.

7. Por lo que se refiere a la otra tacha de carácter general, la Letrada de la Comunidad Autónoma de La Rioja la fundamenta en la vulneración del principio de autonomía financiera de la Comunidad 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.

Este Tribunal ha declarado reiteradamente 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). Y es que la sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas que lo siguen siendo, a pesar de la financiación, sino que, "aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general), ha reservado a otros entes territoriales" (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3). Esto es, "la actuación estatal sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, 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 amporen su intervención (STC 201/1988) y sin que, con ello, se pueda privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares" (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15). En definitiva, esto significa, como se recuerda en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, que "la persecución del interés general se ha de materializar 'a través de', no 'a pesar de' los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución (STC 146/1986), excluyéndose así que el

ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 75/1989)".

En el supuesto de la renta básica de emancipación que nos ocupa, ya hemos dejado sentado que la más correcta ubicación de la ayuda es la relativa a la materia de asistencia social, materia sobre la cual ostenta competencia exclusiva la Comunidad Autónoma de La Rioja, mientras que el Estado carece de competencias sobre la misma. Sin embargo, ello no conduce inexorablemente a afirmar que el Estado no pueda establecer una ayuda de tal naturaleza o que al hacerlo haya vulnerado el orden constitucional de distribución de competencias y la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pues, como dijimos en la ya citada STC 13/1992, FJ 7, "el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica". Pero, aun reconociendo este señorío del Estado sobre su presupuesto, ello no excusa que deba ajustarse al orden constitucional de competencias tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto, lo que nos obligará, en definitiva, a estar "a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado 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 de la CE" (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15).

Así pues, no podemos realizar, prima facie, un pronunciamiento genérico sobre si el establecimiento de la renta básica de emancipación por el Real Decreto 1472/2007 ha supuesto o no la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino que habremos de estar 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, máxime cuando la autonomía financiera autonómica no tiene en nuestra Constitución un carácter absoluto, sino sometido a importantes limitaciones [STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 4, 7 y 8 a)].

8. Como ya se ha dicho en el fundamento 2, el Gobierno de La Rioja solicita la declaración de nulidad del Real Decreto 1472/2007 en su conjunto, al entender que el Estado carece de competencia para su regulación, identificando sólo algunos de sus preceptos, por considerarlos los más

ilustrativos de la invasión competencial, a cuyo efecto señala el art. 1 y la disposición adicional segunda, el art. 3.3 a) en relación con el 8; los arts. 4, apartados 1, 5 y 6, y 7.1, así como el art. 9. Pues bien, para el examen de la impugnación hemos de tener en cuenta dos consideraciones previas. Por una parte, sobre alguno de dichos preceptos ya nos pronunciamos en la STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 7, apreciando en unos casos la vulneración de las competencias autonómicas y en otros no, aunque basándonos en un encuadre material distinto, que tenía consecuencias también distintas en cuanto al reparto competencial. Por tanto, deberemos tener en cuenta este extremo a la hora de realizar alguna remisión a los pronunciamientos de dicha Sentencia, de los que en algún caso deberemos de hacer abstracción, para dilucidar, en definitiva, si los preceptos discutidos son o no conformes con el reparto competencial que aquí tomamos como punto de partida.

Por otra parte, al llevar a cabo el enjuiciamiento de los distintos preceptos es preciso partir de las facultades con las que, ab initio, cuentan el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la materia de asistencia social en la que, según ha quedado razonado, se incardina la renta básica de emancipación. A tal efecto, se ha de tomar en consideración que, en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, nos hallamos ante el primero de los supuestos de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la cual señalamos: “Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado”.

Precisando este extremo hemos afirmado en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social y, por consiguiente, incluido en el primer supuesto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que “consideraremos 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, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que ‘las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)’ (STC 188/2001, de 20 de septiembre)”. Vamos, pues, a proceder,

sobre esta base, al examen de los distintos preceptos del Real Decreto impugnado.

9. El art. 1 del Real Decreto 1472/2007, según entiende el Gobierno de La Rioja, configura la renta de emancipación como una ayuda directa del Estado, vulnerando, a su juicio, el sistema constitucional de distribución de competencias, al erigir al Estado en actor principal del sistema de ayudas que crea el citado real decreto sin título hábil para ello. En conexión con esta tacha, se considera también vulneradora de la competencia autonómica la disposición adicional segunda, en cuanto califica de excepcional la facultad de las Comunidades Autónomas de exigir requisitos adicionales a la concesión de la renta básica de emancipación, a pesar de tener ésta su razón de ser en competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, que quedan relegadas a la condición de meros entes instrumentales privados de estatuir y desarrollar actuaciones sustantivas.

En efecto, el art. 1 del Real Decreto 1472/2007 define la renta básica de emancipación como “un conjunto de ayudas directas del Estado”, que están destinadas a apoyar económicamente el pago del alquiler de la vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente de las personas que cumplan los requisitos previstos en la propia norma. Pues bien, en este caso no se puede apreciar una extralimitación competencial en el precepto cuestionado, porque la referencia al carácter de ayuda directa del Estado de la renta de emancipación ha de ser entendida en el exclusivo sentido de que estas ayudas se nutren con fondos procedentes del presupuesto del Estado, y no que éste se convierta en el eje central de dichas ayudas. Ya hemos dicho anteriormente que el Estado puede asignar fondos públicos de sus presupuestos a cualquier finalidad lícita, incluso aunque implique la financiación de acciones de fomento en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pudiendo, en tales casos, fijar el destino o finalidad de política social o económica a que se deban dedicar los fondos (SSTC 13/1992, FJ 7, y 202/1992, FJ 6). Por tanto, queda justificado el establecimiento de las ayudas con señalamiento de la finalidad a la que se dirigen en el art. 1 del Real Decreto 1472/2007.

Sin embargo, la conclusión debe ser distinta en cuanto a la disposición adicional segunda (que en la demanda se impugna conjuntamente con el art. 1), como ya apreciamos en la STC 129/2010, FJ 7, en la medida en que sólo permite excepcionalmente a las Comunidades Autónomas el establecimiento de requisitos adicionales para la concesión de la renta básica de emancipación, condicionándolos, además, al informe favorable de la comisión de seguimiento prevista en el art. 7.2 c) del propio real decreto. Esta previsión vulnera de manera patente las competencias autonómicas, porque, ostentando en esta materia la Comunidad Autónoma de La Rioja una competencia exclusiva que le faculta para el diseño de políticas propias, el Estado sólo puede regular los aspectos más generales de la subvención, mientras que la Comunidad Autónoma resulta competente para el establecimiento de requisitos adicionales para la concesión de las ayudas, de manera que no resulta constitucionalmente lícito calificar tal facultad como excepcional ni condicionarla al previo informe favorable de la referida comisión de seguimiento.

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 en cuanto a las determinaciones del art. 3 en relación con

la cuantía de las ayudas y las condiciones que se imponen para el disfrute y el mantenimiento de la renta básica de emancipación, a excepción de lo previsto en sus apartados 3 a) y 4.

El primero de ellos ha sido objeto de impugnación en la demanda de manera conjunta con el art. 8, por imponer a las Comunidades Autónomas la obligación de interactuar con entidades colaboradoras seleccionadas, de conformidad con el art. 8, por el Ministerio de Vivienda en un procedimiento de selección al que son ajenas, impuesto por una norma invasiva del sistema competencial. El apartado 3 a) del art. 3 establece como requisito para percibir 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 art. 8 regula los convenios de colaboración que podrá celebrar el Ministerio de Vivienda con entidades de crédito para la gestión, seguimiento y control de los pagos de las ayudas. Ya en la STC 129/2010 llegamos a la conclusión de que ambos preceptos, que contemplan aspectos relativos a la gestión de las ayudas, vulneran las competencias autonómicas, porque reservan a un órgano estatal facultades relacionadas con dicha gestión, situación que allí entendimos vulneradora de la competencia autonómica en materia de vivienda, y que tampoco se ajusta a la distribución competencial en la materia de asistencia social, pues, como ya hemos dicho anteriormente, ostentando la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en esa materia, le corresponde la gestión de las ayudas, aunque se otorguen con cargo a fondos estatales, salvo los supuestos excepcionales a los que ya nos hemos referido. Como recordamos en la STC 129/2010, FJ 7, ya en la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5, reconocimos la posibilidad de que se reservara al Estado la facultad de suscribir convenios con las entidades financieras, pero sólo si fuera necesario para garantizar que los topes máximos previstos por el Gobierno para determinadas líneas de créditos fueran efectivamente respetados o para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional. Sin embargo, como ya se constató en la STC 129/2010, FJ 6, ninguna de tales circunstancias concurre en el presente caso, lo que determina la vulneración de las competencias autonómicas en materia de asistencia social, por la reserva a un órgano estatal de facultades relativas a la gestión de las ayudas.

El apartado 4, que se refiere a la subsistencia de las condiciones que determinaron el reconocimiento del derecho para el mantenimiento de las ayudas, vulnera la competencia autonómica tan sólo en el aspecto relativo a la obligación por parte de la Comunidad Autónoma de comunicar al Ministerio de Vivienda la resolución que dicte en caso de modificación de aquellas condiciones, porque supone la imposición de un control sobre la actividad de gestión de las ayudas realizada por la Comunidad Autónoma, que no resulta constitucionalmente lícito. Ya hemos declarado que el establecimiento de normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera autonómica, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio [STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 k), y las que en ella se citan]

10. El art. 4 regula detalladamente el procedimiento de concesión de la renta básica de emancipación, extendiéndose a distintos aspectos. Así, su apartado 1 prevé que la gestión de las ayudas se realizará conforme a lo

que establezcan los convenios que suscriba el Ministerio de Vivienda con las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla (contemplados en el art. 7); el apartado 2 se refiere al plazo máximo de resolución; el 3 a los modelos de impresos de solicitud que se establecerán por orden del Ministerio de Vivienda; el apartado 4 regula la posibilidad de solicitar el reconocimiento provisional del derecho a la renta básica; el apartado 5, la comunicación de la resolución por la Comunidad Autónoma y la orden de pago por el Ministerio de Vivienda; y, finalmente el apartado 6 se refiere a la presentación de la resolución de reconocimiento por los interesados ante la entidad de crédito colaboradora a través de la cual haya solicitado recibir las ayudas, y la comunicación de ésta al Ministerio de Vivienda para el caso de que no haya recibido previamente la autorización de pago.

La demanda ejemplifica las vulneraciones en las que incurre dicho precepto en sus apartados 1, 5 y 6, oponiéndoles que, al igual que el art. 7, apartados 1 y 2, son ejemplos manifiestos de que las competencias de las Comunidades Autónomas quedan limitadas a meras labores de gestión y ejecución en una materia en la que son actores principales, en virtud de sus competencias exclusivas, reservándose las facultades de pago a la Administración del Estado, e imponiéndose a las Comunidades Autónomas actuaciones de instrucción, notificación y mera tramitación administrativa. En suma, la Comunidad Autónoma recurrente pone de relieve que en los aspectos referidos al procedimiento de concesión de las ayudas y, en general, en ejecución de las previsiones del Real Decreto, no se deja margen a la regulación autonómica, quedando limitadas las Administraciones de las Comunidades Autónomas a meras tramitadoras de las solicitudes de la renta básica de emancipación.

Sobre el aspecto relativo a las reglas de tramitación de las subvenciones hemos declarado con reiteración "que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)" (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11). Por tanto, como norma general, debe ser la Comunidad Autónoma quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes que se presenten. Vamos a examinar separadamente cada uno de los apartados del art. 4 para determinar si su contenido se incardina o no en el ámbito de las competencias normativas y de gestión de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de asistencia social, y, por tanto, si vulneran o no esas competencias.

El apartado 1, como ya dijimos en la STC 129/2010, FJ 7, supone una vulneración de las competencias autonómicas, ya 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 ocurre lo mismo con el apartado 2, según concluimos en la STC 129/2010, FJ 7, en la medida en 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”, sin que, por lo demás, el Gobierno de La Rioja haya hecho causa de la fijación de ese plazo común.

El apartado 3, en su inicial redacción, se refiere a los modelos de impresos de solicitud que se habrían de establecer por orden del Ministerio de Vivienda, previsión vulneradora de la competencia autonómica, ya que ésta es una cuestión de carácter meramente procedimental que corresponde fijar a la Comunidad Autónoma, habiendo afirmado este Tribunal que no tienen carácter básico los modelos normalizados de solicitud (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 11, y las que en ella se citan), y, asimismo, que la gestión administrativa de las ayudas comprende, entre otros extremos, la recepción de las solicitudes, la verificación de sus datos y su tramitación, competencia “de la que sin dificultad se deriva la facultad de la Administración ante la que se tramitan las ayudas para decidir el empleo de los modelos o formularios más apropiados que han de utilizar los solicitantes, así como los que han de utilizarse para resolver sobre su otorgamiento” (STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 4).

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.

El apartado 5 regula la notificación de la resolución al interesado y el deber de comunicar la misma al Ministerio de Vivienda mediante un sistema automatizado, el cual ordenará el pago de las ayudas a la entidad colaboradora. Hemos de comenzar advirtiendo que el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a los criterios generales antes expuestos, debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2). Por consiguiente, no resulta constitucionalmente aceptable la reserva de la ordenación del pago al Ministerio de Vivienda, sino que el Estado debe poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, ya que el sistema articulado por el precepto analizado de comunicación de la resolución del expediente por la Comunidad Autónoma al Ministerio de Vivienda y ordenación del pago por éste convierten lo que debía ser una auténtica transferencia de fondos a la Comunidad Autónoma, dotada de autonomía financiera, en un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí. Según señalamos en la STC 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4, “[l]a autonomía financiera de las CC AA, reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas, suponiendo una limitación de las mismas las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional, que haya realizado el Estado, en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución”. En definitiva, lo procedente es que los recursos económicos queden territorializados en los presupuestos generales del Estado entre las Comunidades Autónomas, para que éstas puedan realizar todas las funciones precisas en orden a la gestión, control

administrativo y concesión de las ayudas [SSTC 13/1992, FJ 8 a), y 77/2004, de 29 de abril, FJ 1]. No es aceptable, por tanto —como ya concluimos en la STC 201/1988, FJ 4— que el control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los presupuestos generales del mismo, pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de la autonomía financiera de que gozan las Comunidades Autónomas, dejando, en este caso, en manos del Ministerio de Vivienda la disposición de los créditos. Esas normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones suponen un control exorbitante que invade la autonomía financiera autonómica, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas [SSTC 201/1988, FJ 4, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 k)], siendo, además, este criterio de información posterior el único reconocido en el art. 86 de la Ley general presupuestaria. En suma, el apartado 5 vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por otra parte, el inciso segundo de este mismo apartado 5, así como el apartado 6, en cuanto se refieren a actuaciones a realizar por el Ministerio de Vivienda con respecto a las entidades de crédito con las que éste haya suscrito convenios de colaboración, se ven afectados por la misma desatención del orden constitucional de competencias en que incurren los arts. 3.3 a) y 8 —según expusimos también en la STC 129/2010, FJ 7—, puesto que tienen su base en tales convenios.

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.

A igual conclusión, y por las mismas razones, ha de llegarse en cuanto al art. 6, sobre la verificación de los datos de los solicitantes.

Por su parte, el art. 7.1 sí resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, por el mismo motivo que el art. 4.1 [motivo que ya fue apreciado en la STC 129/2010, FJ 7, con respecto al art. 7, apartado 2 a)], esto es, la invasión de las competencias autonómicas relativas a la gestión de las ayudas, al condicionar su ejercicio a la suscripción de un convenio con un órgano estatal, siendo su contenido fijado unilateralmente por el Estado. Como consecuencia de no ser respetuosa con la competencia autonómica la sujeción de su ejercicio a la suscripción de un convenio con el Estado, tampoco puede serlo el apartado 2 del art. 7, en cuanto fija unilateralmente el contenido de dicho convenio.

11. Al art. 9.1, párrafo segundo, se le achaca que declara la compatibilidad de la renta básica de emancipación con las que, en su caso, puedan establecer las Comunidades Autónomas, lo que supondría una vulneración directa del principio de autonomía financiera. Así concretada la impugnación, se refiere en exclusiva al párrafo segundo del precepto, en el que no puede apreciarse la vulneración de las competencias autonómicas,

toda vez que, como ya expusimos en la STC 129/2010, FJ 7, esa declaración de compatibilidad, que no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos, se remite a lo que disponga la normativa autonómica, por lo que cada Comunidad Autónoma queda en libertad para decidir si las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezca deben ser o no compatibles con la renta básica de emancipación. 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.

En cuanto al resto de disposiciones del real decreto, ningún problema plantean la disposición transitoria única, sobre la aplicación de las ayudas a los jóvenes ya emancipados, y la disposición adicional tercera, sobre la titularidad de la vivienda a efectos de la aplicación del art. 2.2 b), que son aspectos relacionados directamente también con los requisitos para ser beneficiarios de las ayudas, de acuerdo con el art. 2.

Tampoco suscita dudas de constitucionalidad la disposición adicional primera, que se limita a prever la elaboración por el Ministerio de Vivienda de informes periódicos de seguimiento y evaluación de las medidas reguladas en el real decreto, con la finalidad última de servir para la adopción de la decisión de su mantenimiento, modificación o derogación, norma que no afecta al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia.

La disposición final primera se refiere al título competencial que ampara la regulación del real decreto, concretándolo en el art. 149.1.13 CE. Comoquiera que, según se expuso al analizar las distintas competencias invocadas por las partes, dicho título no respalda la intervención estatal, hemos de concluir que la citada disposición vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

Mención especial merece la disposición final segunda, 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 este real decreto". Pues bien, dicha previsión también vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en un doble sentido: por una parte, porque atribuye a un órgano estatal funciones aplicativas del real decreto que, como ya se ha señalado, corresponden a la Comunidad Autónoma, lo que determina la infracción del orden constitucional de competencias, sin que en este punto, y habida cuenta de las atribuciones al Ministerio de la Vivienda que se contienen en el articulado del real decreto [arts. 3.3 a) en relación con el 8, 4 apartados 1 y 5, 7 apartados 1 y 2, y 9], pueda entenderse la expresión de la disposición analizada en el solo sentido de procurar y cuidar que el decreto sea cumplido y llevado a efecto. Por otra parte, porque la previsión de que el titular del Ministerio de Vivienda, en el ámbito normativo, pueda continuar desarrollando el contenido del Real Decreto 1472/2007, incluso en aquellos aspectos destinados a facilitar su ejecución, como la aprobación de los modelos de convenios de colaboración con entidades de crédito (art. 8), supone desconocer y, por consiguiente, vulnerar, las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja para llevar a cabo el desarrollo normativo

que considere necesario en relación con una materia que es de su competencia exclusiva.

12. Una vez llegados a este punto, sólo nos resta pronunciarnos sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias que hemos apreciado. A tal efecto, hemos de tener en cuenta, por un lado, que la disposición cuestionada no ha agotado su virtualidad, ya que, a pesar de haber sido derogada por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, el apartado 2 de la disposición derogatoria primera del mismo deja a salvo el derecho a la percepción de la renta básica de emancipación de los beneficiarios que lo tuvieran reconocido al amparo de lo dispuesto en el citado real decreto, que continuarán disfrutándolo en las condiciones establecidas en la norma que se deroga y de acuerdo con los términos de la resolución de su reconocimiento. Asimismo, se contempla la posibilidad de que se reconozcan nuevos beneficiarios de las ayudas, en los términos que se establezcan en la resolución correspondiente, siempre que las hayan solicitado a 31 de diciembre de 2011 y que cumplan a dicha fecha los requisitos contemplados en el Real Decreto 1472/2007. En consecuencia, en la medida en que las ayudas se conceden por un plazo máximo de cuatro años (art. 3.2), pueden existir algunas ya concedidas o que se concedan antes de dictar nuestra Sentencia, y que están siendo objeto de percepción por parte de los beneficiarios, que podrían verse menoscabadas por la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos enjuiciados. Por tanto, para que ello no ocurra ha de tenerse en cuenta nuestra doctrina que, en supuestos similares, ha entendido que no procede que queden afectadas situaciones jurídicas ya consolidadas (entre otras muchas, SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre; 175/2003, de 30 de septiembre).

En consecuencia, 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 La Rioja, sino también la anulación de los preceptos correspondientes, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas.

## **FALLO**

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 La Rioja y, en consecuencia, declarar que los arts. 3, apartados 3 a) y 4, inciso "y lo comunique al Ministerio de la Vivienda"; 4, apartados 1, 3, 4, 5, y 6; 5; 6; 7; y 8; la disposición adicional segunda; la disposición final primera y la disposición final segunda del 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 La Rioja.

2º Anular los citados preceptos, con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 12 de esta Sentencia.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de marzo de dos mil doce

### **VOTOS**

**Voto concurrente que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1401-2008.**

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, quiero precisar el sentido de mi voto favorable a la Sentencia que estima parcialmente el conflicto positivo de competencia.

Comparto plenamente el encuadramiento competencial de las subvenciones controvertidas en la materia de "asistencia social" conforme a los criterios que se sientan en los fundamentos jurídicos 4 a 7 y que se separan explícitamente de los considerados en la STC 129/2010, de 29 de noviembre, FFJJ 3 y 5. Por ello, en coherencia con ese encuadre competencial, es evidente que nos encontramos en la primera de las categorías de ayudas o en el primero de los supuestos [letra a)] de actividad subvencional estatal según la clasificación sistematizada recogida en la STC 13/1992, en su fundamento jurídico 8, y así lo reconocemos en la presente Sentencia (FJ 8). Sin embargo, a continuación no aplicamos las correspondientes consecuencias jurídicas tal y como quedaron recogidas en aquella STC 13/1992, sino en la forma en que dichas consecuencias jurídicas fueron reinterpretadas en la reciente STC 178/2011, de 8 de noviembre, que también versaba sobre un régimen subvencional estatal en materia de asistencia social. En esta Sentencia, aun reconociendo que el Estado carecía de competencia alguna en la materia, ni específica ni horizontal, se dibujó someramente una "esfera de la competencia estatal", deducida del hecho del propio ejercicio por el Estado de su potestad de gasto.

En este punto se sitúa el sentido de mi Voto concurrente. Creo necesario subrayar la importancia de nuestra STC 13/1992 para la sistematización y la ordenación de la doctrina constitucional sobre la articulación de las relaciones entre la potestad estatal de gasto subvencional y las competencias que las Comunidades Autónomas disponen en muy diversas materias. Aquella Sentencia, apoyada en una extensa fundamentación jurídica, estaba animada por una evidente intención sistematizadora, y, en la práctica, ha operado hasta la fecha como la referencia central de la doctrina constitucional en materia de regulación y gestión de subvenciones estatales en el marco del Estado autonómico. En ella quedaron establecidos con claridad determinados parámetros razonables y transparentes de delimitación de la actuación al respecto tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la doctrina de la STC 13/1992 y, en concreto, la sistematización que ofrece de cuatro categorías o supuestos generales de intervención estatal en materia de subvenciones en el marco del Estado autonómico, puede ser revisada en cualquier momento como cualquier doctrina de este Tribunal; el propio inciso inicial de su fundamento jurídico 8 expresamente no descartaba "cualesquiera otros (supuestos) que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía". Pero esta previsión de la STC 13/1992 que responde a razones de pura

prudencia en el ejercicio de su jurisdicción, sobre la eventualidad de supuestos adicionales a los cuatro allí contemplados, no alcanzaba a la consideración de que los supuestos allí contemplados pudieran tener consecuencias distintas a las entonces fijadas. En todo caso, una eventual aclaración, precisión o perfeccionamiento de la doctrina de la STC 13/1992 entiendo que debe ir acompañada de una argumentación suficientemente explícita y con el mismo grado de fundamentación y de motivación que las ofrecidas en aquella Sentencia de referencia en esta materia. Este requerimiento de un grado suficiente de motivación y de argumentación explícita es el que a mi juicio concurre solo de forma exigua o insuficiente en la presente Sentencia que ahora dictamos, como puede constatarse en su fundamento jurídico 8.

Es sabido además, que el primer supuesto de actividad subvencional estatal sistematizado en la STC 13/1992, FJ 8 a), fue durante casi dos décadas una modalidad inédita en la práctica, hasta la reciente STC 178/2011 antes citada. Por segunda vez abordamos ahora, de nuevo, un supuesto encuadrado también en aquella primera categoría de subvenciones.

En ambas resoluciones se construyen como novedad unas reglas de juego ad hoc que modifican en algún grado las señaladas en la STC 13/1992, ampliando la capacidad del Estado en la intervención en esta materia. Conforme a aquella Sentencia el Estado quedaba limitado a determinar la finalidad de los fondos de manera genérica o global (por sectores o subsectores) preferentemente en la propia Ley de presupuestos generales del Estado, sin capacidad para regular las condiciones de la ayuda; ahora nos referimos a su legitimidad para la fijación de "aspectos centrales o generales del régimen subvencional", sin esclarecer suficientemente las razones jurídicas y el alcance de esta ampliación.

La interpretación que consagramos ahora aproxima y aminora las diferencias de los respectivos regímenes jurídicos correspondientes a los dos primeros supuestos de actividad subvencional estatal [categorías a) y b)] fijados por el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992. Si se encuadra una subvención estatal en la segunda categoría [letra b)], en el entendimiento de que el Estado tiene un título (específico o genérico) de intervención en la materia, según la STC 13/1992 [FJ 8 b)], le corresponde al Estado "especifica[r] su destino y regula[r] sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación". Pues bien, ahora reducimos las diferencias prácticas del encuadramiento en la primera categoría de subvenciones [FJ 8 a)] con respecto al encuadramiento en la segunda categoría [FJ 8 b)], puesto que regular "los aspectos centrales o generales del régimen subvencional", que la presente Sentencia reconoce al Estado en este caso, que explícitamente encuadramos en el "supuesto a)", no queda diferenciado con suficiente claridad de lo que signifique regular "las condiciones esenciales de otorgamiento" del "supuesto b)" conforme a la STC 13/1992.

Por las razones expuestas, aun compartiendo el fallo, considero que la matización en cierto grado revisora de la doctrina sentada en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992 debería haberse acompañado de una argumentación más detenida y motivada, dada la importancia que dicha

doctrina reviste para la articulación constitucionalmente conforme de la potestad de gasto público del Estado con las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas en muy diversas materias.

Madrid, a quince de marzo de dos mil doce.