

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6487 *Sala Segunda. Sentencia 77/2012, de 16 de abril de 2012. Conflicto positivo de competencia 1171-2011. Planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. Competencias sobre ordenación general de la economía, vivienda y asistencia social: nulidad de diversos preceptos reglamentarios que vulneran competencias autonómicas (STC 36/2012).*

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

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1171-2011 planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana contra el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, 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 Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 28 de febrero de 2011 la Abogada de la Generalitat de la Comunidad Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, 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 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, la Abogada de la Generalitat de la Comunidad Valenciana destaca la conexión que el presente conflicto guarda con el tramitado con el número 1608-2008 interpuesto por la propia Generalitat valenciana contra el Real Decreto 1472/2007. Indica a continuación que lo cuestionado son los artículos 3, apartado 6, y 4, apartados 2 y 6, del citado Real Decreto 1472/2007 en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 1260/2010. Seguidamente considera que nada obsta a que el Estado, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, apruebe la «renta básica de emancipación de los jóvenes» con la finalidad de facilitarles el acceso a la vivienda pero ello no le habilita para reservarse competencias de gestión por cuanto no se dan los supuestos excepcionales que justificarían la gestión centralizada de las ayudas.

En concreto el escrito de interposición del conflicto reprocha al nuevo art. 3.6 que atribuye la competencia para la suspensión cautelar del pago de las ayudas a un órgano estatal cuando dicha atribución habría de corresponder a la Comunidad Autónoma en tanto que se trata de una circunstancia que puede concurrir a lo largo de la instrucción del procedimiento de concesión de las ayudas. Al artículo 4.2 se le reprocha el establecimiento detallado de plazos, en concreto el plazo de seis meses para la acreditación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho a la ayuda y el de tres meses para la subsanación de los defectos que dieron lugar a la suspensión cautelar de la ordenación del pago de las ayudas. Lo cuestionado respecto del art. 4.6 es la obligación del interesado de presentar ante la entidad de crédito colaboradora las resoluciones de modificación o extinción del derecho a la renta básica de emancipación, obligación que se reputa contraria a lo estipulado en la Ley 30/1992 y a los nuevos derechos de acceso electrónico a las Administraciones Públicas.

Tras ello la Abogada de la Generalitat de la Comunidad Valenciana alude a la jurisprudencia constitucional en materia de subvenciones (con cita de las SSTC 13/1992 y 242/1999), de la que deduce que debiera haberse procedido a la territorialización de las partidas presupuestarias a favor de las Comunidades Autónomas por ser éstas las competentes para gestionar la ayuda.

Asimismo 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, se han consignado centralizadamente los créditos a favor de un órgano estatal, que se reserva el acto de ordenación del pago de las ayudas. De esta forma se impide la gestión autonómica de subvenciones estatales en materias de competencia, lo que supone la utilización del poder de gasto del Estado para vaciar de contenido las competencias exclusivas autonómicas, evitando la preceptiva territorialización de los fondos bien con arreglo a criterios objetivos de reparto, bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales.

Por todo ello suplica la estimación del conflicto y que se declare que los artículos 3.6, y 4.2 y 6 del Real Decreto 1472/2007, en su nueva redacción vulneran las competencias de la Comunidad Valenciana.

2. Mediante providencia de 15 de marzo de 2011 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 LOTC 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; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana».

3. Por escrito de 25 de marzo de 2011 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sala Segunda de 28 de marzo de 2011. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 19 de abril de 2011. 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 1260/2010, 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 demandante. Constata a este respecto que el escrito de demanda reproduce las alegaciones vertidas contra el texto anterior y a considerar, subsidiariamente, que determinados preceptos del nuevo incidirían en vicio de incompetencia específica.

En segundo lugar, el Abogado del Estado recalca que la norma ahora impugnada se sitúa en la misma línea que su antecedente con ligeras modificaciones derivadas de la experiencia de su aplicación y, acto seguido, indica que, admitiendo la demanda expresamente que el Estado puede dictar una norma sobre «renta básica de emancipación de los jóvenes», únicamente se discute la constitucionalidad de dos preceptos específicos que habrían invadido facultades ejecutivas, de tal modo que la cuestión suscitada «ha de centrarse en determinar si la actuación estatal se halla justificada por la competencia que el art. 149.1.13 CE le atribuye sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica», cuestión que ya ha sido resuelta por la STC 129/2010, de 29 de noviembre, que cita en extenso.

A continuación, el Abogado del Estado procede a dar contestación a la genérica alegación de la vulneración de la autonomía financiera de la Comunidad, vulneración que descarta por cuanto el Estado puede destinar fondos para el fomento de una materia aunque ésta sea de la exclusiva competencia autonómica, sin que se impida con ello el establecimiento de requisitos adicionales, peculiares o diferentes a los señalados por el Estado en las actuaciones protegidas por éste en materia de vivienda. Por tanto el Abogado del Estado estima que no se trata de una cuestión que atañe a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, sino ante una cuestión puramente competencial.

Pues bien, con esta última perspectiva examina los reproches que la demanda dirige específicamente contra determinados preceptos del Real Decreto 1472/2007 modificados por el Real Decreto 1260/2010, a saber, el apartado 6 del artículo 3 y los apartados 2 y 6 del artículo 4, cuya anulación suplica.

Así, respecto del apartado 6 del artículo 3, que establece la suspensión cautelar de la ordenación del pago de las ayudas, el Abogado del Estado señala que este apartado debe ponerse en relación con el anterior apartado 4 –nunca cuestionado por la Generalitat valenciana– que prescribe que sólo manteniéndose las condiciones que habilitan para el reconocimiento de la ayuda se mantendrá el acceso a las mismas. Pues bien, el apartado 6 no hace sino formular una consecuencia del no mantenimiento de las condiciones o incumplimiento de los requisitos reglamentarios, cual es la suspensión cautelar del pago. Por lo demás, las modificaciones introducidas en este apartado 6 buscan la agilización de la tramitación contable de las solicitudes presentadas y precisan con mayor claridad algunas actuaciones de los beneficiarios para facilitar su cumplimiento y la ejecución del presupuesto para el fin propuesto en cada ejercicio.

Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 4, el Abogado del Estado recuerda que la STC 129/2010 niega que el plazo fijado en este apartado tenga carácter de norma ordinaria de tramitación y considera que el establecimiento de un plazo máximo común en todo el territorio nacional debe concebirse como criterio coordinador que no menoscaba competencia autonómica alguna, sin que, por lo demás, pueda entenderse que este precepto regule procedimiento de reintegro alguno.

Finalmente, respecto del apartado 6 del art. 4, el Abogado del Estado se limita a constatar que este precepto resulta afectado por la disconformidad con el orden constitucional de competencias declarada respecto de los arts. 3.3) y 8 del Real Decreto 1472/2007 declarada por la STC 129/2000, FJ 7.

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 Consell de la Generalitat Valenciana contra el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, 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 Consell de la Generalitat Valenciana estima que los artículos 3.6 y 4, apartados 2 y 6, del citado Real Decreto 1472/2007 en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto 1260/2010 no respetan el orden constitucional de competencias y lesionan las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda así como la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma. 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, y posteriormente por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, siendo este último el 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 1260/2010, no haya originado, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 158/2001, de 19 de octubre, FJ5), la desaparición del objeto del presente conflicto.

3. Por otra parte, y a pesar de que el Consell de la Generalitat valenciana 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.

Procede, por consiguiente, que nos refiramos al encuadre competencial realizado y a la doctrina sentada en la STC 36/2012 que hemos aplicado en las SSTC 72/2012 y 73/2012, de fecha de hoy, dictadas con motivo de los conflictos positivos de competencia contra el propio Real Decreto 1472/2007, promovido por el propio Consell de la Generalitat Valenciana, así como por el promovido 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 acuerdo con la doctrina recogida en la STC 36/2012, dado que el objeto principal de la ayuda es facilitar la emancipación de los jóvenes, 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 finalmente 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 la Comunidad Valenciana tiene tanto la competencia genérica en servicios sociales (art. 49.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: EACV) como la específica en materia de juventud (art. 49.1.25 EACV).

4. Realizada la señalada 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 de 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 a 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 subvencionada sobre la que 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 o 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 de la CE». (STC 36/2012, FJ 7).

5. El artículo único.2 del Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, añade al artículo 3 del Real Decreto 1472/2007 un apartado 6, que establece: «El incumplimiento de los requisitos legalmente establecidos producirá la suspensión cautelar de la ordenación del pago de las ayudas por el Ministerio de Vivienda. La incidencia será comunicada a los beneficiarios y a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4».

Este apartado vulnera la competencia autonómica en cuanto atribuye la competencia para la suspensión cautelar del pago de las ayudas a un órgano estatal cuando dicha atribución habría de corresponder a la Comunidad Autónoma. «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 36/2012, FJ 9, con cita de la STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 k).

6. La impugnación relativa al apartado 2 del artículo 4 del Real Decreto 1472/2007 modificado por el Real Decreto 1260/2010, al que se le reprocha el establecimiento detallado de plazos y, en concreto, de un plazo de seis meses para la acreditación del cumplimiento de los requisitos que dan derecho a la ayuda y de otro de tres meses para la subsanación de los defectos que dieron lugar a la suspensión cautelar de la ordenación del pago de las ayudas, ha de ser desestimada por remisión a los razonamientos contenidos en la STC 36/2012 (FJ 10) en la medida 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» (con cita en ambos casos de la STC 129/2010, FJ 7).

7. El artículo 4.6 del Real Decreto 1472/2007 modificado por el Real Decreto 1260/2010 establece que «el interesado presentará la resolución de reconocimiento definitivo del derecho a la renta básica de emancipación a la entidad de crédito colaboradora a través de la cual haya solicitado recibir dichas ayudas. La entidad lo comunicará al Ministerio de Vivienda si no hubiera recibido previamente del mismo la autorización de pago, a efectos de recabarla, según los criterios que se acuerden al efecto con dicho Ministerio. Igualmente, el interesado presentará ante la entidad de crédito colaboradora las resoluciones de modificación o extinción del derecho a la renta básica de emancipación».

Este precepto debe ser declarado no conforme con el orden constitucional de competencias en tanto se refiere a actuaciones a desarrollar por un órgano estatal con las entidades de crédito con las que hubiera suscrito un convenio, de tal modo que reserva a un órgano estatal facultades relacionadas con la gestión de las ayudas y por resultar afectado por la inconstitucionalidad de los arts. 3.3 a) y 8 del Real Decreto 1472/2007 (SSTC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 7, y 36/2012, FJ 9).

8. 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 valenciana, 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

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana y, en consecuencia, declarar que los artículos 3.6 y 4.6 del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, en la nueva redacción que les ha dado el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, vulneran las competencias de la Comunidad Valenciana.

2.º Anular los citados preceptos, con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 8 de esta Sentencia.

3.º 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.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.