

En Logroño, a 24 de enero de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**4/08**

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas de La Rioja en relación con el Acuerdo por el que se requiere al Gobierno de la Nación la derogación del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, o subsidiariamente, la modificación de determinados preceptos del mismo, previo al planteamiento, en su caso, de un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La publicación en el B.O.E núm 267, de 7 de noviembre de 2007, del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, ha suscitado dudas en el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre la cobertura otorgada al mismo en su totalidad, y subsidiariamente, a alguno de sus preceptos, por los títulos competenciales invocados por el Estado central; tal como se expone en el escrito remitido a este Consejo a que se alude en el Antecedente Primero de la consulta.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 28 de diciembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 3 de enero de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 3 de enero de 2008, registrado de salida el 4 de enero de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen**

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 11.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter preceptivo, deberá recabarse su dictamen en relación con los "*recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta*". La misma disposición se contiene en el artículo 12.2.D) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo al planteamiento por el Gobierno de La Rioja del conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional; y posterior al requerimiento de incompetencia acordado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad,

con fecha 14 de diciembre de 2007 (folios 21 y siguientes del expediente administrativo); todo ello de conformidad con los trámites previstos en el artículo 63.2 y siguientes de la LOTC, que asimismo reproduce el Director General de Servicios Jurídicos, en escrito dirigido a la Ilma. Sra. Directora General de la Vivienda el 4 de diciembre de 2007.

## Segundo

### **Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para plantear conflicto positivo de competencias contra el R.D. 1472/2007, sobre renta básica de emancipación de los jóvenes.**

Conforme al artículo 63.1 LOTC "*cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquella o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión*".

Por tanto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimado para *requerir de incompetencia* al Gobierno de la Nación a fin de que derogue el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, sobre renta básica de emancipación de los jóvenes; y, de conformidad con lo establecido en los artículos 63.2 LOTC y siguientes, para, en otro caso, plantear ante el TC el correspondiente *conflicto positivo de competencias* (artículo 63.5 LOTC) sobre la citada norma, siempre que ésta "*afecte su propio ámbito de autonomía*".

Pero esta limitación no puede ser interpretada restrictivamente. Como, recientemente interpreta la STC 44/2007, de 1 de marzo (F.J.3).

*"en este tipo de procesos no resulta indispensable que el ente que los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de ese otro ente no respeta el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecte a su ámbito de autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzga contraria a este orden competencial (entre otras, SSTC 11/1984 [ RTC 1984, 11], 1/1986 [ RTC 1986, 1], 104/1988 [ RTC 1988, 104], 115/1991 [ RTC 1991, 115] y 235/1991 [ RTC 1991, 235] ). Así, pues, en el ámbito procesal propio de los conflictos constitucionales de competencia cabe, no sólo la reivindicación de la titularidad del acto controvertido, sino también la denuncia de los excesos en el ejercicio de una competencia ajena siempre que ese exceso vulnere el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad. No obstante, según ha precisado este Tribunal Constitucional en resoluciones posteriores (entre otras, STC 88/1989 [ RTC 1989, 88] , AATC 886/1988 [ RTC 1988, 886 AUTO] , 142/1989 [ RTC 1989, 142 AUTO] y 357/1990 [ RTC 1990, 357 AUTO] ), no cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia puede residenciarse, sin más, en el proceso relativo a los conflictos constitucionales de competencia. Para ello se requiere, entre otras*

*condiciones, que la controversia afecte a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio y, más exactamente, a la delimitación de estos títulos contenida en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes del bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas.*

*En suma, en lo que aquí interesa, la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial» ( STC 243/1993, de 15 de julio [ RTC 1993, 243], F.2).*

En este mismo sentido, el TC también ha dicho que:

*«es posible "sin recabar para sí la competencia ejercida por otro, entender que una determinada disposición o un acto no respeta el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, siempre y cuando además esa disposición o acto afecten a su propio ámbito de autonomía" ( STC 235/1991, de 12 de diciembre [ RTC 1991, 235] , que asume el criterio de la STC 11/1984, de 2 de febrero [ RTC 1984, 11] ; también la STC 1/1986, de 10 de enero [ RTC 1986, 1] ). De ahí que no pueda encuadrarse sin más en estos procesos cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia» ( STC 195/2001, de 4 de octubre [ RTC 2001, 195], F.2)."*

Así pues, el conflicto positivo de competencia es un proceso configurado no sólo al servicio de la *reivindicación* competencial y, consiguientemente, de la declaración de la titularidad de la competencia ejercitada y manifestada en el acto o disposición objeto de la controversia, sino que también posibilita la defensa de las competencias propias frente a aquellos actos y disposiciones de otros entes que *menoscaban* o *interfieren* el legítimo ejercicio de dichas competencias, entendiendo por tal tanto lo que atañe a la titularidad de las mismas como lo que afecta o incide en su legítimo y pacífico ejercicio. Dicho de otro modo:

*"existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia, bien si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o bien si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto" (STC 44/2007, F.J.3).*

Según esta doctrina, el Consejo de Gobierno de La Rioja puede solicitar al TC, a través del correspondiente conflicto de competencia, como acuerda con fecha de 14 de diciembre de 2007, que se modifique el contenido de los preceptos que se indican del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la renta básica de emancipación de los jóvenes, *"de forma que se reconozcan las competencias exclusivas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vivienda, asistencia, servicios sociales, promoción e integración de grupos sociales necesitados de especial protección , y se respete, adicionalmente su autonomía financiera"*.

De acuerdo con estos criterios, debe examinarse si la regulación contenida en el citado Real Decreto 1472/2007 da pie para plantear un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja. Partiendo, por un lado, de las competencias exclusivas reconocidas a la Comunidad Autónoma de La Rioja por los arts. 148.1,3 y 20 CE y 8.1.16 y 30 EAR en las materias de "vivienda" y "asistencia social"; y de la invocación realizada por el Estado del artículo 149.1.13 CE, como título competencial que le ampara para dictar dicha norma, en este Dictamen debe analizarse la definición o delimitación de los títulos competenciales en cuestión y, más exactamente, la delimitación de estos títulos contenida en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes del bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas. No sólo debe examinarse si existe el título habilitante de quien ha realizado el acto normativo objeto de litigio, en este caso el Estado; sino también, en su caso, si al ejercerlo ha imposibilitado o condicionado el ejercicio de las competencias autonómicas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad u opuesto al sistema de distribución competencial.

### **Tercero**

#### **Las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las del Estado en las materias objeto de regulación en el R.D. 1472/2007, sobre la renta básica de emancipación de los jóvenes.**

##### **A) Los diversos preceptos constitucionales y estatutarios aplicables al caso.**

El art. 47 CE proclama el derecho de todos los españoles a "*disfrutar de una vivienda digna y adecuada*", al tiempo que recomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. El art. 48, por su parte, encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones para la "*participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural y cultural*".

Ambos preceptos, dada su ubicación sistemática en el Capítulo III de Título I del texto constitucional, constituyen "*principios rectores de la política social y económica*" y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, "*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*". Se trata, por tanto, de principios rectores de la política social y económica que no constituyen por si mismos un título competencial, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos a través del reparto de competencias articulado en la Constitución. Así lo confirma el Tribunal Constitucional en la STC 59/1995, de 17 de marzo, en cuyo fundamento jurídico tercero, reiterando lo ya indicado en la STC 152/1988, de 20 de julio, afirma:

*"ni el art. 47 CE constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE); ni la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles-, puede materializarse «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, sino que ha de lograrse «a través de» los mismos (Fundamento Jurídico 2.º)".*

En coherencia con ello, la Constitución contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de *vivienda* (art. 148.1.3), y conforme a tal previsión, el EAR establece que *"corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva"* en materia de *"ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"* (art. 8.1.16). Del mismo modo, la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de *asistencia social* (art. 148.1.20) y coherentemente con ello el EAR atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *"asistencia y servicios sociales"* (art. 8.1.30); que se concreta en el subconcepto *"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. Orientación y planificación familiar"* (art. 8.1.31) y que comprende la política juvenil y de protección y tutela de menores (art. 8.1.32), tal y como explica el Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 11/1999.

Este último, relativo a la asunción de nuevas competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras su modificación por Ley Orgánica 21/1999, a propósito de la competencia en materia de *asistencia y servicios sociales*, explicita su contenido en los siguientes términos:

*"el art. 8.1.30 EAR '99 mantiene la exclusividad de esta competencia que en el art. 8.1.18 EAR'94 figuraba como "asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil", pero ese cambio de denominación de la misma materia, aunque ahora no se incluya expresamente la política juvenil, determina la inclusión en el nuevo concepto -.que hay que entender incluso más amplio- de servicios sociales, de muchas de las funciones que el art. 8.1.31 EAR'99 incluye como una competencia distinta -en realidad, más bien un subconcepto- al que denomina desarrollo comunitario y que se desgana en las competencias sobre 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. El mismo precepto añade también las competencias sobre "orientación y planificación familiar". Otro tanto ocurre en el art. 8.1.32 EAR'99 que incluye la competencia exclusiva sobre "protección y tutela de menores" que -tal y como declarábamos en nuestros Dictámenes 9196, F.J.2 y 6197, F.J.3, está comprendida en la genérica competencia sobre asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30 EAR'9)".*

Respecto de ambas competencias y sobre el ejercicio de las mismas, el art. 8.2 EAR, señala que *"...corresponderá a la Comunidad Autónoma de La Rioja la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución"*.

Tales previsiones constitucionales y estatutarias, se han hecho efectivas mediante la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que desarrolla en su ámbito territorial el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, fomenta su acceso a los sectores mas desfavorecidos y concreta todas las actuaciones administrativas relacionadas con la vivienda. También a través de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja, en cuyo Título III se configura la vivienda como uno de los sectores de actuación en materia de juventud, y se especifican los fines que deben perseguir las políticas que se despliegan en este ámbito.

Junto a todo ello, debe tomarse en consideración lo dispuesto en los arts. 1.3 EAR, a cuyo tenor: *"el Estatuto de Autonomía aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España "*; y 7.2, conforme al cual: *"corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano"*.

En este contexto, el Real Decreto 1472/2007 intenta justificar su contenido afirmando que:

*"España tiene una de las medias de edad de emancipación de sus ciudadanos más elevadas de la Unión Europea. Este retraso en la edad de emancipación de los jóvenes ocasiona múltiples consecuencias negativas, tanto sociales como económicas y personales ... una de las causas de este retraso es el incremento sostenido en los precios de la vivienda de la última década, que ha dificultado enormemente el acceso de muchos jóvenes al disfrute de una vivienda, con lo que han visto obstaculizadas sus posibilidades de emancipación ... en este contexto se encuentra justificada la intervención de los poderes públicos para dinamitar el mercado de arrendamientos mediante la adopción de una serie de medidas que contribuyan a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando así una más temprana emancipación y mayor movilidad laboral ... con esta medida de política económica, que se ampara en la competencia del Estado para la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13a de la Constitución), se pretende favorecer la movilidad geográfica de los empleados y, en consecuencia, incrementar la eficacia del mercado de trabajo para la asignación de sus recursos, lo que indudablemente repercutirá en una mejora de la competitividad. Finalmente, para lograr un eficaz funcionamiento de las medidas previstas se precisa de una estrecha colaboración entre las Administraciones públicas, que permita que las solicitudes se tramiten de forma ágil y que los pagos se realicen de forma periódica e igualitaria. En este sentido, se reserva la Administración General del Estado la autorización de los pagos, facultad imprescindible para garantizar el control de disposición de fondos y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector y se atribuye a las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla la instrucción de los procedimientos y el reconocimiento del derecho a percibir la renta básica de emancipación a los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en este Real Decreto"*.

Tras esta argumentación, en su articulado, *"con el objeto de facilitar la emancipación de los jóvenes"* el citado Real Decreto crea 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 constituye su domicilio habitual y permanente"* (art. 1), al tiempo que señala los requisitos que deben reunirse para percibir la citada renta (art. 2); establece la cuantía de las ayudas, que serán ***"con cargo a los presupuestos del Ministerio de la Vivienda"***; y las condiciones de disfrute (art. 3); fija el procedimiento de concesión de la renta básica, cuya gestión *"se realizará conforme a lo que establezcan los Convenios de colaboración que el Ministerio de Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, y de acuerdo con lo que se prevé en los apartados siguientes"*, en los que se atribuye a las Comunidades y Ciudades Autónomas la instrucción y resolución sobre el reconocimiento del derecho a la renta, conforme al modelo de impreso establecido por Orden del Ministerio de Vivienda (Orden VIV/3568/2007, de 29 de noviembre, BOE de 8 de diciembre de 2007), que ***"ordenará a la entidad de crédito colaboradora el pago de las ayudas"*** (art. 4).

El Real Decreto regula los requisitos que deberán acreditarse en el expediente (art.5) y la verificación de los mismos (art. 6), así como el contenido de los citados Convenios de colaboración con las Comunidades y Ciudades Autónomas, que se sumarán a los ***"exigidos en el artículo 16 de la Ley 38/2003, de 16 de noviembre, General de Subvenciones"*** (art. 7) y de los Convenios de Colaboración con Entidades de crédito (art. 8). Establece el régimen jurídico y las compatibilidades de la citada "renta" (art. 9) y contiene una Disposición Transitoria Única que versa sobre la *"aplicación a los jóvenes emancipados"* y tres Disposiciones Adicionales que se refieren: i) al *"seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en este Real Decreto"*; ii) a las *"actuaciones de las Comunidades Autónomas"* que *"excepcionalmente"* podrán *"establecer requisitos adicionales para la concesión de la renta básica"*; y iii) a la *"titularidad de la vivienda"*. Por último, con la justificación avanzada en su texto introductorio, la Disposición Final Primera explícita y aclara que *"este Real Decreto se dicta al amparo de las competencias reservadas al Estado sobre planificación general de la actividad económica, de conformidad con lo previsto en el número 13. a) del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española"*.

**B) Los arts. 148.1.3 CE y 8.1.16 EAR atribuyen a la CAR la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". El Estado invoca como título competencial el art. 149.1.13 CE sobre "bases y coordinación de la planificación de la actividad económica".**

El título competencial que expresamente se invoca en el R.D. 1472/2007 es el artículo 149.1.13 CE, que atribuye en exclusiva al Estado las: *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*. Sobre la confluencia del título competencial estatutario en materia de vivienda y el estatal ahora invocado se pronunció este

Consejo Consultivo en su Dictamen 95/05, concluyendo que la calificación de "*exclusiva*" que contienen los Estatutos (incluso, la Constitución) respecto de las diversas materias en ellos recogidas debe relativizarse, dado que es obligada –como es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional- la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos del bloque de constitucionalidad en su conjunto, pues no deben ser considerados aisladamente. Y, según ésta, no resulta excepcional que el Estado pueda tener determinados poderes específicos en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, en aplicación de títulos competenciales llamados "horizontales" o "transversales", que se proyectan sobre aquellas competencias exclusivas regionales. Este es el caso paradigmático de la materia "vivienda," y en particular, dentro del mismo, la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en ***razón de la incidencia que el impulso y fomento de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y, en especial, como elemento generador de empleo***, que tiene cobertura en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), como ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

No obstante, es preciso aclarar que en la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 152/1988 y 59/1995) la conexión del sector vivienda y la actividad promocional con la política económica general puede quedar acreditada porque, sobre la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación que en ellas se enjuician y los supuestos de hecho que estos contemplan, el TC enjuicia la constitucionalidad del Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, con los que se trata de ***"asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable"*** (STC 152/1988, F.J.4 y STC 59/1995, F.J.4).a

Asimismo, la citada conexión entre la competencia exclusiva en materia de vivienda, atribuida a la CAR y la competencia transversal del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica es cuestionada y finalmente admitida por este Consejo Consultivo, en su Dictamen 95/05 emitido sobre el "Plan Estatal 2005-2008" para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, porque enlaza con la política económica en general, en ***razón de la incidencia que el impulso y fomento de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y, en especial, como elemento generador de empleo***. Sus disposiciones, en lo fundamental, contemplan la duración del régimen de protección de las viviendas oficiales (art.5), los precios máximos de las viviendas protegidas en segundas y posteriores transmisiones (art.20), las condiciones de cesión y enajenación de las viviendas de nueva construcción con destino al arrendamiento (art. 33).

No obstante, este Consejo Consultivo en el citado dictamen ya advirtió, en línea con lo razonado en su voto particular por el Magistrado Rubio Llorente, sobre el temor a la posible *"conversión de la competencia exclusiva de la vivienda de La Rioja en una competencia compartida"*, o en expresión de aquel Magistrado en *"la ablación total de las competencias autonómicas"*.

Aclarado esto, es de singular relevancia que los supuestos contemplados en aquellas Sentencias y aun en el citado Dictamen 95/05 no compartan la pretensión de la norma ahora dictaminada. Muy al contrario, la norma valorada en ambas Sentencias difiere radicalmente de la ahora enjuiciada en la que también se acentúa de manera decisiva su carácter social respecto de la norma valorada en dicho Dictamen. El objeto directo del R.D. 1472/2007 es la ***regulación del apoyo a la juventud para el acceso a la vivienda en régimen de alquiler a través de la concesión de ayudas económicas, con la idea de dinamizar el mercado de arrendamientos, fomentando una más temprana emancipación***, lo que no alcanza virtualidad suficiente para atraer hacia el artículo 149.1.13 CE la regulación con carácter básico de la planificación general de la actividad económica. ***Se trata de atender mediante prestaciones económicas una situación de necesidad de los jóvenes: su emancipación en un tramo de edad determinado, generada por una realidad social acuciante cual es el actual encarecimiento de la vivienda.*** Y ello es totalmente ajeno al ámbito de cobertura propio del título competencial estatal invocado en el propio R.D., encajando, sin embargo, en el ámbito de las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en las materias afectadas por él, y cuyos títulos competenciales, han de prevalecer, a la vista de la propia doctrina del TC.

Según el Alto Tribunal, este **art. 149.1.13 CE ha de interpretarse en sentido restrictivo cuando concurre o se superpone con un tipo competencial específico**. En tal sentido, la STC 164/2001 (F.J.9) manifiesta que:

*"Ciertamente resulta discutible la invocación, como títulos competenciales, de los arts. 149.1.13.(...) Este Tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre las últimas, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5; 128/1999, de 1 de julio, F. 7 a); 235/1999, de 16 de diciembre, F. 3); y que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, F.5)."*

De otra parte, la STC 87/1987, de 2 de junio (F.J.2), con carácter general, ya ha advertido que:

*"cuando, como ahora ocurre, 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 recta localización competencial de la materia, tanto el sentido o finalidad propia con que los varios títulos*

*competenciales se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía como, junto a ello, el carácter de aquellas disposiciones y actos traídos al conflicto". Mas explícitamente, el TC en la S 71/1997, de 10 de abril (FJ 2) reconoce que "Cuando se ha encontrado con una materia susceptible de diversas calificaciones sustantivas que pudieran llevar a identificaciones competenciales distintas, este Tribunal, para llegar a la calificación correcta, ha atendido, además de al sentido o finalidad propia con que los varios títulos competenciales han sido recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (SSTC 87/1987, Fundamento Jurídico 2.º, y 13/1989, Fundamento Jurídico 2.º), al objeto y contenido del acto o disposición traídos al conflicto, así como al objetivo con ellos perseguido, en suma, a su finalidad (por todas, SSTC 153/1985, Fundamento Jurídico 3.º; 153/1989, Fundamentos Jurídicos 4.º y 5.º; 208/1991 (RTC 1991\208), Fundamento Jurídico 4.º; y 313/1994 (RTC 1994\313), Fundamento Jurídico 2.º)".*

En definitiva, siguiendo una consolidada doctrina constitucional, para resolver el conflicto de títulos habrá de estarse al "*sentido o finalidad propia*" de los títulos en la Constitución y Estatuto, "*al carácter de (las) disposiciones y actos traídos al conflicto*" (STC 87/1987, de 2 de junio) y su "*objetivo predominante*" (STC 13/1989 de 26 de enero) , al interés "*prevalente*", atendiendo para ello a la "*razón o fin de la norma atributiva de competencia*" (STC 153/1985, de 7 de noviembre); la *interpretación restrictiva de las materias horizontales* (STC 1/1982); o a las materias que *más directamente* entran en juego (STC 113/1983).

De todo ello, puede deducirse que las medidas de política de vivienda incorporadas al R.D. 1472/2007, no alcanzan "*incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general del sector*" de la vivienda que justificaría su consideración como "*bases de la planificación de la actividad económica*" y tienen, sin embargo, una **naturaleza social**, mas propia del art. 47 CE, que no puede ser atraída por el artículo 149.1.13 CE . Aquel precepto constituye un principio rector que no es por sí mismo un título competencial autónomo y, según la propia doctrina del TC, ya expuesta, es posible una recta localización competencial de la materia que nos ocupa, atendiendo al objeto y contenido de la disposición traída al conflicto, así como al objeto por ella perseguido y, en suma, a su sentido o finalidad propia, desde los títulos competenciales que amparan su regulación en distintos Estatutos de Autonomía y en particular del EAR, descartando, por tanto, que el título competencial que legitima la actividad competencial del Estado en esta materia sea el artículo 149.1.13 CE.

**C) Los arts. 148.1.20 CE y 8.1.30 EAR atribuyen a la CAR la competencia exclusiva en materia de "asistencia y servicios sociales". El Estado invoca como título competencial el citado art. 149.1.13 CE sobre "bases y coordinación de la planificación de la actividad económica".**

La generalidad de las CC.AA. tienen asumida competencia en materia de asistencia social, conforme lo previsto en el artículo 148.1.20 CE y, en el caso que nos ocupa, la "*renta básica de emancipación*" regulada en el R.D. 1472/2007, - a semejanza de lo que sucede con las prestaciones económicas para sufragar necesidades básicas de personas mayores,

reguladas por la Junta de Andalucía ( STC 239/2002, de 11 de diciembre), las prestaciones sociales de carácter económico catalanas (STC 104/1983, de 23 de noviembre), o las "rentas mínimas de inserción, a las que mas adelante nos referiremos- presenta una indudable **naturaleza social**, que hace posible predicar la competencia autonómica para su establecimiento y regulación, dado el contenido que el propio TC atribuye al concepto de "asistencia social".

El Tribunal Constitucional, cuando ha delimitado el contenido de dicho concepto, lo ha hecho contraponiendo la "asistencia social", que es de la exclusiva competencia autonómica, a la materia "Seguridad Social", en la que corresponde con exclusividad al Estado establecer su "legislación básica y régimen económico", aunque "sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas" (art. 149.1.17.a CE) (víd., por todas, las SSTC. 76/1986, de 9 de junio; 146/1986, de 25 de noviembre; y 206/1997, de 27 de noviembre).

En definitiva, pues, la "asistencia social", que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas -por determinación expresa de sus Estatutos, de acuerdo con el art. 149.1.20 CE- y **cuya cobertura competencial descarta la actuación estatal cubierta por el art. 149.1.13 CE (STC 146/1986, de 25 de noviembre (F.J.5)**, comprende las medidas públicas de protección de aquellas personas que tienen situaciones de necesidad específicas, no cubiertas por la Seguridad Social y mediante técnicas distintas a las propias de ésta.

De la lectura del Preámbulo del R.D. 1472/2007, se desprende que, mediante las denominadas "rentas de emancipación" tratan de paliarse situaciones de necesidad, que por otra parte, se sitúan en el ámbito de asistencialidad contenido en el **art. 41 CE; precepto éste de carácter neutro** desde la perspectiva de la atribución de competencias, que establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad, y que marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla, sin ser un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución.

En este sentido, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, una vez ubicadas las ayudas económicas, cuyo conflicto competencial dilucida, en el ámbito de la asistencia social, afirma:

*"(...) Se trata, pues, de paliar estas situaciones de necesidad de conformidad con el ámbito de «asistencialidad» contenido en el art. 41 CE, precepto éste de carácter neutro desde la perspectiva de la atribución de competencias (STC 206/1997 [RTC 1997, 206]). Ese ámbito de asistencialidad, que se conecta con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de «asistencia y servicios sociales (art 13.22 EAA)» (F.J.2).*

*"(...)no puede olvidarse que hemos interpretado también el art. 41 de la Constitución en el sentido de que «establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo*

*evolutivo de aquélla» pero «no es un precepto apto para atribuir competencias ni para decantarse en favor de unos u otros centros de decisión entre cuantos integran el modelo de articulación del Estado diseñado en el Título VIII de la Constitución. Es por ello un precepto neutro, que impone los compromisos a que se han hecho referencia a los "poderes públicos", sin prejuzgar cuáles pueden ser éstos» ( STC 206/1997 [ RTC 1997, 206] , F. 5)... La neutralidad competencial del precepto obliga, como también dijimos en aquella resolución, a que los criterios interpretativos para alcanzar una solución debamos buscarlos «en su lugar propio, el Título VIII de la Constitución» bajo la guía de los criterios establecidos en nuestra doctrina en relación con el art. 41 CE" (F.J.3).*

*"Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de «asistencia social» hemos declarado que «no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social y otra «externa» de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas"(F.J.5).*

*"En igual sentido, no puede dejar de aludirse a los llamados «salarios mínimos de inserción», que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de «asistencia social» y de «servicios sociales» y tienen como finalidad paliar las situaciones de necesidad en que se encuentran determinados grupos de personas (así, el art. 2 de la Ley 10/1997, de 3 de julio [RCL 1997, 2104 y LCAT 1997, 329], del Parlamento de Cataluña, sobre Renta Mínima de Inserción, establece que la finalidad de dicha renta «es prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción social y laboral»). (...) estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de «asistencia social», (...), sin que hasta el día de hoy hayan sido objeto de impugnación ante este Tribunal [así, entre otras normas: a) Comunidad Autónoma de Cataluña: art. 21.2 de la Ley 10/1997; art. 17 del Decreto 118/2001 (LCAT 2001, 288) ; b): Comunidad Autónoma del País Vasco: art. 34.1 de la Ley 12/1998 (RCL 1998, 1612 y LPV 1998, 301) ; art. 3.3 del Decreto 198/1999 (LPV 1999, 203) ; c): Comunidad de Madrid: art. 13 del Decreto 73/1990 (LCM 1990, 96)]" (F.J.6).*

Avanzando en la doctrina sobre la competencia de las Comunidades Autónomas para diseñar su propia política de asistencia social, y en los posibles títulos que la amparen, la STC 146/1986, de 25 de noviembre, en su Fundamento Jurídico 5, admite que: **"pueda haber discrepancias en la elección de objetivos y políticas, por la diversa orientación política que puedan asumir los gestores de una Comunidad Autónoma frente a los del Estado central, pero, en este caso, al tratarse de competencias exclusivas, la dirección política de la Comunidad Autónoma es la que en principio debe estimarse prevalente, puesto que son las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de Asistencia Social"**.

En consecuencia, una interpretación del citado art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, lleva a afirmar la existencia de una asistencia social, externa al sistema de Seguridad Social, y que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La asistencia social aparece así como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o colaboración económica previa de los destinatarios o beneficiarios. Por ello, las actuaciones de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, sin previa contribución de sus beneficiarios.

En este sentido, conforme a la doctrina constitucional, anteriormente expuesta en su literalidad, las *rentas de emancipación* presentan en su configuración una evidente similitud con las denominadas *rentas de inserción* o *salarios mínimos de inserción*, que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia social y de servicios sociales y que tienen como finalidad paliar las situaciones de necesidad en que se encuentran determinados grupos de personas. Hoy es una exigencia del Estado Social de Derecho que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas puedan acceder a otros beneficios o ayudas. Por ello, las Comunidades Autónomas cuando ostentan título competencial suficiente, como es el caso que nos ocupa, actúan en esta zona asistencial, previa apreciación de una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas. **Todo ello**, unido a la atribución de competencia exclusiva en la materia (que puede concurrir con otras competencias como en el caso que nos ocupa vivienda), **lleva a concluir que la regulación de la renta básica de emancipación es una facultad consustancial e ineludible de la competencia en materia de protección social que tienen asumida en exclusiva las Comunidades Autónomas.**

#### **D) Conclusión.**

De la aplicación de los criterios constitucionales y de cuanto se ha expuesto en este Fundamento de Derecho, se extrae que **el Estado carece de título competencial para la regulación de la denominada "renta de emancipación"**; y que, **ya se tome en consideración el título de vivienda o el de asistencia social, el Estado está invadiendo competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas, como exclusivas, en ambas materias**, lo que significa, como ya expusiera este Consejo Consultivo, de conformidad con el criterio constitucional, en su Dictamen 128/07, que: "*en la materia a que se refiera, corresponde a la Comunidad Autónoma la determinación de todas y cada una de las políticas públicas relativas a la misma y la adopción de todas y cada una de las medidas normativas consecuentes*".

Por tanto, resulta obligado atribuir a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia sobre las materias objeto de regulación por la norma sometida al dictamen de este Consejo Consultivo. Lo contrario, además de ignorar los textos autonómicos y constitucional, así como la doctrina del Alto Tribunal que interpreta este último, implicaría reconocer que prestaciones de la naturaleza de las reguladas por el Real Decreto 1472/2007 son ajenas a la distribución de competencias constitucionalmente configuradas; o que el Estado puede atribuirse un título autonómico de carácter exclusivo con sólo organizar supraterritorialmente una actividad o prestación ajena a su ámbito competencial.

Por lo demás, aun cuando no sea objeto de este Dictamen, no puede pasar desapercibida para este Consejo Consultivo la Orden VIV 3568, de 29 de noviembre, que pese a determinar únicamente *"el modelo de solicitud de la renta básica de emancipación establecida en el R.D. 1472/2007, en su Disposición Final Primera se autoatribuye carácter básico para regular la renta básica de de emancipación de los jóvenes"*; y dice dictarse *"de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE"*, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*. Si la propia regulación del R.D. desarrollado, a la vista de los preceptos constitucionales y estatuarios examinados y de la doctrina constitucional expuesta, no puede encuadrarse en la base de la planificación general de la actividad económica, con mayor razón puede negarse tal carácter básico a una disposición cuyo contenido normativo se limita a la regulación de aspectos puramente formales –modelo de solicitud- de la gestión de dicha renta.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas**

El R.D. 1472/2007 atribuye a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla *"la instrucción de los procedimientos y el reconocimiento"* del derecho a percibir la renta básica de emancipación a los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto, pero reserva a la Administración General del Estado la *"autorización de los pagos"* con la justificación de *"lograr un eficaz funcionamiento de las medidas previstas (para lo que ) se precisa de una estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas , que permita que las solicitudes se tramiten de forma ágil y que los pagos se realicen de forma periódica e igualitaria"* , y con la finalidad de *"garantizar el control de disposición de fondos y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector"*.

Se trata de analizar si el sistema de financiación de dicha renta es o no respetuoso con el reparto de competencias sobre las materias en las que aquella incide, de conformidad con la norma constitucional y estatutaria. Y ello porque la financiación de las rentas de emancipación es, en suma, un asunto importante que subyace en su regulación, pues tiene, o puede tener, repercusión notable en el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Si bien la capacidad de gasto no constituye "*per se*" un título atributivo de competencias, puede mediatizar o condicionar el ejercicio por las Comunidades autónomas de sus propias competencias, de modo que puede convertirse en un poder para regular determinadas materias al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, hasta el extremo de producirse un vaciamiento del ámbito competencial – material y financiero- correspondiente a las respectivas esferas de soberanía y autonomía de los entes territoriales, o la transformación "*de facto*" de competencias autonómicas *exclusivas* en competencias *compartidas* con el Estado, con la consiguiente restricción de la autonomía de las CC.AA; lo que resultaría constitucionalmente inaceptable

En este sentido se pronuncia la STC 68/1996, de 18 de abril, en su F.J.2, al afirmar que:

***«si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (STC 146/1986, Fundamento Jurídico 4.º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado -ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución".*** Ello supone, en definitiva, "*la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial -material y financiero- correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1989 [RTC 1989\75], Fundamento Jurídico 4.º).* Lo que -ciéndonos ya a lo que ahora importa- **se traduce en una doble exigencia: de una parte, "evitar o que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública"** (STC 13/1992, Fundamento Jurídico 2º) y, **de otra parte "prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas"**.

Siguiendo esta segunda exigencia, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, el Alto Tribunal razona cómo:

***"si el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias..., es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al***

*margen» del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los arts. 2, 137 y 156 CE. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía" (F.J.6).*

En este sentido, señala el TC:

*"Sostener que la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas no constituye un límite a la acción subvencional del Estado a través de su «poder de gastar», con el argumento de que, en definitiva, el Estado, en el ejercicio de su poder legislativo, es soberano para decidir sobre el destino de sus propios recursos financieros y que la autorización presupuestaria por sí misma no puede invadir el ámbito material de competencias de las Comunidades Autónomas (sino que habrá de estarse a los actos concretos de ejecución de esos programas de gasto para verificar la existencia de tal lesión competencial), equivaldría a afirmar que a través del sistema de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la posición y el papel de éstas en la nueva organización estructural del Estado surgida de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía de la distribución vertical de poder público entre los diferentes niveles de gobierno [STC 32/1981 (RTC 1981\32), fundamento jurídico tercero] podría desaparecer y con él el núcleo de la propia estructura del Estado compuesto. Pues **no es imposible que, al amparo de dicho poder de gasto, los órganos de la Administración central del Estado traten de atraer para sí o recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados y que, en principio, han quedado íntegramente descentralizados en favor de las Comunidades Autónomas. De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse «de facto» en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Técnica que, según doctrina reiterada de este Tribunal, resulta constitucionalmente inaceptable" (F.J.7).***

Para evitar una alteración del alcance de los títulos competenciales a través de la facultad de gasto público o la actividad subvencional, el TC insiste en numerosos pronunciamientos en analizar ésta desde el punto de vista de la autonomía financiera, amparada por los arts. 156.1, de la Constitución, 1.1, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; y por el Título IV del EAR, que *"es indisponible tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas"* (STC 13/1992) y que *"exige la plena disponibilidad de los fondos financieros por las CC.AA, para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como "exclusivas", pero que no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos, por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas"* (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F.J.14, con cita de las SSTC 63/1986 y 20/1988 y 68/1996, de 18 de abril, F.J.10); de lo que deriva que *"el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de del alcance de los títulos competenciales que emparen su intervención (STC 201/1988) y sin que, con ello se pueda privar a las CC.AA 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, F.J.15).*

En particular, la STC 13/1992, de 6 de febrero, en su F.J.7 afirma:

*"la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas"...Por tanto, "en un sistema respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya competencia haya sido asumida de manera exclusiva por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica. (...) De esta manera se favorece la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las políticas públicas dentro de su ámbito competencial y se respeta, al propio tiempo, su plena autonomía en la definición concreta de tales políticas en perfecta congruencia con el modelo de Estado de las Autonomías. (...) Conclusión que se refuerza, desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos, por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de «eficiencia y economía» a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciado en el art. 31.2 de la Constitución y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que obligan a evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna [STC 187/1988 (RTC 1988\187), Fundamento Jurídico 12]. Siendo evidente que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos en que ampare su intervención."*

En este contexto, el TC , en el ámbito de las relaciones subvencionales, ha enfatizado el principio de colaboración, en cuanto regla general que la misma estructura territorial del Estado reclama, subrayando que dicha cooperación debe alcanzarse a través de técnicas inherentes a nuestro Estado compuesto. Así, la STC 13/1992, en su F.J.7, avanza cómo estas técnicas pueden consistir en:

*"Convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en éste y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional».*

Por lo demás, esta misma Sentencia, (F.J.8), y con posterioridad la STC 68/1996, recepcionando la anterior, (F.J.13), **diseñan el esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo al ejercicio de la potestad subvencional del gasto público**, distinguiendo cuatro supuestos, según: i) la Comunidad Autónoma ostente una competencia exclusiva sobre la materia; ii) el Estado ostente un título genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CC.AA sobre la materia,

aun si esta se califica como exclusiva; iii) el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a la materia, correspondiendo a la CA la ejecución; o finalmente, iv) las CC.AA tengan reconocidas competencias exclusivas sobre las materias en que recaen, pero estas pueden ser gestionadas excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de esta dependiente; señalando en cada caso el margen de actuación del Estado para garantizar el principio de autonomía financiera de las CC.AA. En efecto:

*"a) 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.*

*b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v.gr. la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una 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. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.*

*c) Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso, la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestas en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en circunstancias concretas que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del*

*sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate".*

Pues bien, concluido en los Fundamentos de Derecho anteriores que la CAR ostenta competencias exclusivas en las materias de vivienda y asistencia y protección social- que comprende la política juvenil según se interpreta en el Dictamen 11/1999 de este Consejo Consultivo-, el supuesto dictaminado encuentra acomodo en el primero de los supuestos al que hace referencia la STC 68/1996, en que, según su propio tenor literal, para salvaguardar el principio de autonomía financiera de la Comunidad:

*"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" y, de 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".*

En la exigencia de **territorialización de los fondos Presupuestarios** destinados a subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado entre las distintas Comunidades autónomas dedican especial atención, entre otras, las SSTC 16/1996 y 13/1992, ya citadas, incidiendo en la necesidad de *"que tales partidas presupuestarias se produzcan de modo que las Comunidades Autónomas puedan disponer prontamente de las mismas"*, sin más condicionamientos que los que deriven del ejercicio de las competencias estatales en la materia, de modo que *"por normas inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos»* (STC 16/1996, F.J.2).

En este sentido , la STC 16/1996 explicita:

*"Reconocida y declarada por la STC 13/1992 (Fundamentos Jurídicos 7.º y 9.º, la exigencia de la «territorialización» de los fondos presupuestarios, destinados a subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado entre las distintas Comunidades Autónomas, esto es, su transferencia efectiva a éstas de modo que puedan disponer prontamente de los mismos sin más condicionamientos que los que se deriven del ejercicio de las competencias estatales en la materia ( ... ) En la antes citada STC 13/1992, Fundamento Jurídico 9.º, hemos declarado que la técnica más acorde y respetuosa con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas es que esa territorialización se realice directamente en los propios Presupuestos Generales del Estado, consignándose como transferencias, corrientes o de capital, a las Comunidades Autónomas en las correspondientes Secciones, Servicios y Programas del estado de gastos. Ahora bien, añadimos entonces, «de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas (partidas presupuestarias), siempre que por normas*

*inmediatamente posteriores o por Convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos».*

Aun en la hipótesis –descartada en este Dictamen- de que en el R.D. 1472/2007, el Estado pudiera ostentar determinados poderes específicos en materia de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, en aplicación del título competencial transversal invocado, tal caso encajaría en el segundo de los supuestos enunciados por el TC y, por tanto:

*"En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una 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. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias" (STC 13/1992, F.J.8 y 68/1996 (F.J.13).*

En definitiva, de la doctrina del TC se desprende que la financiación mediante Leyes de Presupuestos Generales de las acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónoma no significa la imposibilidad para el Estado de fijar el destino o finalidad de política económica o social a que deben dedicarse esos fondos presupuestarios. En caso contrario, se produciría una restricción constitucionalmente inaceptable en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria. Pero esa afectación ha de ser global y objetivada, dejando el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia, desarrollando en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general, sin consignaciones a favor de terceros intermediarios, que en todo caso deberán someterse al principio de territorialización.

Sin embargo, la parte introductoria del R.D. 1472/2007 expresamente indica que "se reserva la Administración General del Estado la autorización de pagos", y en su art. 4.5, tras encomendar en los apartados anteriores el procedimiento de concesión al "órgano competente de la Comunidad Autónoma", indica que "el Ministerio, previos los trámites que procedan, ordenará a la Entidad de crédito colaboradora el pago de las ayudas". Se omite cualquier mención a posibles asignaciones de fondos territorializados y, si bien en el art. 7 se hace

referencia a los "*Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla*", el contenido mínimo que se asigna a dichos Convenios tampoco hace referencia alguna a dicha asignación presupuestaria territorializada. Antes bien, dada la expresa voluntad de centralización manifestada en el texto introductorio y en el art. 4.5, el posible contenido adicional de estos Convenios, en aquello que rebasa los contenidos mínimos establecidos en el art. 7, parece quedar relegado a "*la instrucción de los procedimientos y reconocimiento del derecho a percibir la renta básica de emancipación*" y, en definitiva a la "*gestión de las ayudas*" (art. 4), con un estrecho margen de actuación para la Administración autonómica, que se restringe todavía más en la Orden VIV/3568/2007, de 29 de noviembre, por la que se determina el modelo de solicitud de la renta básica de emancipación (BOE nº 294, de 8 de diciembre de 2007).

Resulta, por tanto, inaceptable para las Comunidades Autónomas y, en su caso para las Ciudades de Ceuta y Melilla, la indebida centralización, que expresa el Real Decreto 1472/2007, de la dotación presupuestaria que se habilite para el pago a los beneficiarios de la renta básica de emancipación. Según su contenido, es el Ministerio de Vivienda el que se compromete a aportar las ayudas estatales correspondientes a aquellos beneficiarios a los que la Comunidad Autónoma haya reconocido el derecho a la renta básica. Igualmente, en consecuencia, la cuantía máxima global del conjunto de dichas ayudas será imputada en los presupuestos anuales del Ministerio de Vivienda. Como puede verse en la doctrina constitucional reproducida, el propio Tribunal Constitucional cuestiona el sentido y la eficacia de un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, algo que efectivamente ocurre con los títulos competenciales exclusivos en materias de vivienda y asistencia social en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En suma, si el Estado pretende financiar la renta básica de emancipación de los jóvenes, las transferencias financieras necesarias para sufragarla deberán nutrirse con las que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos, 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 y, de 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.

A mayor abundamiento, de no haberse incluido asignación presupuestaria territorializada en los Presupuestos Generales del Estado para 2008, hasta que por cualquiera de los mecanismos previstos por el Alto Tribunal la misma se hiciera efectiva para 2009, el mencionado R.D. estaría negando toda operatividad inicial al principio de autonomía financiera de las CC.AA, al no proporcionar la plena disposición de los medios financieros

para poder ejercer, sin condicionantes indebidos y en toda su plenitud, las competencias exclusivas que tiene reconocidas en materia de vivienda y protección social.

**Es claro, por tanto, que el R.D. 1472/2007 vulnera el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, según las exigencias constitucionales que lo configuran, y en particular vulnera la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

## Sexto

### **Sobre la adecuación del instrumento normativo adoptado.**

El R.D. 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la "*renta básica de emancipación de los jóvenes*", es un Reglamento aprobado por el Gobierno de la Nación que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13, pretende regular una materia que, en su opinión, se incardina en las "*bases y coordinación de la planificación general de la política económica*".

Sobre la idoneidad o no de los reglamentos para establecer normas básicas se ha pronunciado este Consejo Consultivo en su Dictamen 95/05, según el cual es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que el instrumento para establecer las normas básicas es mediante ley votada en Cortes Generales o normas de rango equivalente (legislación delegada, decreto-ley). Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional desde las tempranas Sentencias 1/1982, F.J.1; 32/1981, F.J.5; 32/1983, F.J.1; 42/1983, doctrina que reitera en innumerables Sentencias posteriores, y entre otras, en la importante 69/1988, F.J.3; y en las SS núms. 80/1988, F.J.2; 213/1994, F.J.10; 102/1995, F.J.30; 96/1996, F.J.32; 118/1998, F.J.16; 214/1999, F.J.8; 223/2000, F.J.6; 24/2002, F.J.3, etc.).

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido como excepción que, mediante reglamento, se pueden establecer normas básicas (la misma STC 1/1982 y en otras posteriores, como las núms. 33/1984, 158/1986, 49/1998, 186/1988, entre otras), pero de estas Sentencias se deduce que lo que está vedado a la potestad reglamentaria del Gobierno es la regulación global, con pretensiones de totalidad, de las bases, no el que determinados aspectos básicos de la materia puedan establecerse o complementarse por dicha vía reglamentaria.

**El rango legal, como regla general, de las bases es una exigencia del principio de seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional, pues no puede reconocerse al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura.** A tal finalidad atiende el principio de ley formal, pues, sólo mediante este instrumento normativo se alcanzarán, con las garantías inherentes

al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las de desarrollo de las Comunidades Autónomas (SSTC 69/1988, F.J.3 y 213/1994, F.J.10).

Ahora bien, esta insuficiencia del instrumento normativo utilizado por el Estado para fijar las bases de esta materia no sería suficiente para plantear el conflicto (STC 68/1984, F.J.3) si la titularidad de la competencia ejercida fuese estatal (aquí *ex art.* 149.1.13ª CE) y se limitara a fijar las bases sin invadir las competencias regionales", lo que, según lo razonado en los Fundamentos Jurídicos que preceden, no ocurre en el caso dictaminado.

### Séptimo

#### **Examen subsidiario de los posibles vicios de incompetencia de algunos preceptos concretos del R.D. 1472/2007**

Examen subsidiario de algunos preceptos del R.D. 1472/2007 El Acuerdo sobre el que versa este Dictamen plantea, no solo la derogación en bloque del R.D. 1472/2007, de 2 de noviembre, sino también, subsidiariamente, la "*modificación de determinados preceptos del mismo*", por lo que deben examinarse los posibles vicios de incompetencia en que algunos de ellos pudieran incurrir.

Pues bien, los citados preceptos constitucionales y estatutarios permiten afirmar la invasión de competencias exclusivas de las CC.AA -y en particular de la CAR- por el Estado mediante el R.D. 1472/2007, en la materias de vivienda y acción social y la vulneración del principio de autonomía financiera, mediante el mecanismo de gestión y financiación establecido en su articulado, lo que conduce necesariamente a la derogación del mismo.

No obstante, aun de reconocerse por el TC al Estado un título competencial genérico de regulación –como es el de la ordenación general de la economía-, superpuesto a la competencia de las Comunidades Autónomas en las materias relacionadas de competencia exclusiva, los citados preceptos constitucionales u estatutarios determinan que, subsidiariamente, proceda la modificación del citado R.D. para eliminar cualquier resquicio de centralización de la gestión económica en el Ministerio de la Vivienda y evitar con ello la limitación de las facultades autonómicas de desarrollo contenida en el mismo. Para respetar las competencias exclusivas que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, promoción y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, deberían ser derogados o modificados algunos de los preceptos del R.D., en particular, los **artículos 1; 3, apartado 3, letra a); 4, apartados 1, 5 y 6; 7, apartado 1; 8; 9, apartado 1, párrafo 2º; así como la Disposición Adicional Segunda.**

A través de todos ellos se diseña una forma centralizada de pago de la renta básica de emancipación en que se reserva la autorización de pagos a la Administración General del Estado que podrá celebrar Convenios de colaboración con entidades de crédito, relegando a las Comunidades autónomas al papel de meras intermediarias en la instrucción de procedimientos y el reconocimiento del derecho a percibir la citada renta.

**-Artículo 1**, crea la renta básica como una "ayuda directa" del Estado.

**-Artículo 3. apartado 3. letra a)** exige la "domiciliación bancaria de esta ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del Ministerio de la Vivienda";

**-Artículo 4, en sus apartados 1, 5 y 6** encomienda la gestión de las ayudas "*conforme lo que establezcan los Convenios de Colaboración que el Ministerio de Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas*". Éstas, "*notificarán la resolución al interesado y la comunicarán de forma simultánea al Ministerio de Vivienda*" y será "*el Ministerio, previos los trámites que procedan, (quien) ordenará a la entidad de crédito colaboradora el pago de las ayudas*". "*El interesado presentará la resolución de reconocimiento definitivo del derecho... a la entidad de crédito... (y ésta) lo comunicará al Ministerio de la Vivienda si no hubiera recibido previamente del mismo la autorización de pago a efectos de recabarla*".

**-Artículo 7, 1**, atribuye a las Comunidades Autónomas la suscripción de Convenios de colaboración "**para la ejecución**" de lo previsto en el R.D., cuando sus competencias son "**exclusivas**" (artículo 148.1.3 y 148,1,20), lo que significa, como se ha dicho, que corresponde a la Comunidad Autónoma la determinación de todas y cada una de las políticas públicas relativas a la misma y la adopción de todas y cada una de las medidas normativas consecuentes".

**-Artículo 7, 1 y 2.** en relación con la **Disposición Adicional Segunda**. El primero de los preceptos prevé la suscripción de Convenios de Colaboración con las Comunidades Autónomas, que deberán respetar lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 6/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al tiempo que establece un contenido mínimo, circunscrito a la actividad de gestión, pero que no puede extenderse al pago, ya reservado por los artículos 1; 3.3 y 4.5 al Ministerio de Vivienda, ni tampoco pueden con carácter general (sólo "**excepcionalmente**") establecer requisitos adicionales para la concesión de la renta, según la Disposición Adicional Segunda. Los Convenios de Colaboración pueden, por tanto, asignar a las Comunidades Autónomas actividades de gestión muy delimitadas que les confieren un margen de actuación insuficiente para hacer efectivas sus competencias exclusivas en las referidas materias. Se limitan indebidamente las facultades de desarrollo autonómica, en el supuesto de que correspondiese efectivamente al Estado la habilitación para dictar la normativa básica en la materia.

**-Artículo 8**, se refiere a los Convenios de Colaboración con Entidades de crédito atribuyéndoles a éstas la gestión, seguimiento y control del pago de las ayudas y contribuye a definir un sistema financiero de las rentas de emancipación de todo punto inadecuado para un Estado compuesto, aun de admitirse la superposición de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, según se ha razonado en los Fundamentos de Derecho precedentes.

**-Artículo 9**, declara la renta de emancipación compatible, en su caso, con las subvenciones o beneficios fiscales que, en su caso, establezcan las Comunidades Autónomas, lesionando la autonomía financiera reconocida a éstas en el artículo 156.1 CE.

Ahora bien, sin perjuicio de estas observaciones concretas al articulado, es claro que el Estado central carece de título competencial para dictar, no solo estos preceptos concretos, sino la totalidad del texto del Decreto, ya que todo su contenido forma una unidad en este sentido, por lo que el conflicto debe dirigirse en su caso, contra todo el Decreto.

## CONCLUSIONES

### Única

A juicio de este Consejo Consultivo, procede requerir al Estado central la derogación del R.D. 1472/2007, regulador de las "*rentas básicas de emancipación de los jóvenes*", y, en su caso, plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias, por cuanto: i) de una parte, el Estado carece de título competencial para acometer dicha regulación, invade las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de "*vivienda*", "*asistencia y servicios sociales*" y "*promoción e integración (...) de los grupos sociales necesitados de especial protección*", y niega a dicha Comunidad la autonomía financiera necesaria para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las citadas competencias propias; y ii) de otra parte, el citado R.D., en cuanto norma reglamentaria que es, resulta un instrumento normativo inapropiado para dicha regulación como legislación básica.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero