

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11017 *Sala Segunda. Sentencia 178/2015, de 7 de septiembre de 2015. Conflicto positivo de competencia 974-2010. Planteado por la Xunta de Galicia en relación con la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 22 de septiembre de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de competencias de gestión de subvenciones al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Votos particulares.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010, promovido por la Xunta de Galicia en relación con la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 5 de febrero de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Xunta de Galicia, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia en relación con la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social.

El Letrado de la Xunta de Galicia dirige el conflicto contra la totalidad de la resolución impugnada, solicitando en el suplico que se «dicte sentencia por la que se declare que se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, en concreto las derivadas del art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, y que, tras la anulación de la citada resolución, se reconozca que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, disponiéndose que ese libramiento de fondos se debe ajustar a lo recogido en la letra c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, dejando a las Comunidades Autónomas toda la gestión, unido a la necesaria territorialización de los fondos».

A juicio del representante autonómico, dado que el objetivo de las ayudas es la formación profesional para la mejor inserción laboral de ciertos colectivos de desempleados

con dificultades, la materia se inserta en el ámbito de la llamada formación profesional ocupacional, cuyo encuadramiento competencial es el relativo a la «legislación laboral», recogida en el art. 149.1.7 CE y en el art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en virtud del cual correspondería al Estado la competencia normativa, excepto para dictar reglamentos organizativos, pero no las facultades de ejecución y gestión que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Y en esta materia existe una pacífica jurisprudencia constitucional que reconoce de forma indubitada la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas y en consecuencia, que el Estado tiene que territorializar los créditos y partidas presupuestarias entre las Comunidades Autónomas para su gestión, tal y como dictaminaron las SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003.

Para el Letrado de la Xunta de Galicia, las presentes ayudas deben respetar la distribución de facultades preceptuadas en el apartado c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de la que se deriva que al Estado le cabe fijar la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, pero dejando en manos de las Comunidades Autónomas toda la dimensión ejecutiva y procediendo a la territorialización de los fondos. En base a ello, entiende que cabría reputar inconstitucionales los arts. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, y anexos I y II por atribuir funciones de ejecución o gestión a entes estatales; los arts. 2 y 10 por ser incompatibles con la obligada territorialización de los fondos; y los arts. 11 y 16, por hacer remisión a normas que no son básicas en su conjunto o cuya constitucionalidad ya fue cuestionada por este Tribunal.

Considera el representante de la Comunidad Autónoma que procede rechazar los argumentos alegados por el Estado en el trámite de requerimiento previo de incompetencia, para justificar la gestión centralizada de las ayudas, sustentados en que, conforme al art. 1.2 de la resolución, la ejecución de los proyectos afectará a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y facilitará la movilidad de los participantes en los mismos, requiriendo la coordinación unificada del Servicio Público de Empleo Estatal.

Se afirma al respecto que no es necesaria la gestión estatal por el hecho de tratarse de colectivos con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional, pues lo normal es que las actividades formativas se dirijan a este tipo de colectivos; el hecho de que los planes o acciones formativas trasciendan de una Comunidad Autónoma no resulta aceptable, porque la supraterritorialidad no implica de forma automática la exclusión de las competencias autonómicas de ejecución, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional al respecto, y son precisamente las medidas de coordinación, sin reversión de las facultades ejecutivas autonómicas, las que solventan las disfunciones que se puedan producir, coordinación aquí garantizada por el hecho de que el Estado pueda fijar las condiciones de estas ayudas; tampoco es imprescindible la gestión centralizada para posibilitar la movilidad de los participantes, pues también aquí las medidas de coordinación solventan las posibles disfunciones que se puedan producir, por lo que no se justifica desposeer a las Comunidades Autónomas de sus competencias de gestión.

2. El Pleno de este Tribunal, mediante providencia de 18 de febrero de 2010, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Xunta de Galicia, atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto, y dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó, asimismo, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnara la citada resolución, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de marzo de 2010, el Abogado del Estado solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sala Segunda, mediante providencia de 8 de marzo, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 12 de abril de 2010 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria del conflicto. Como cuestión previa al examen de fondo, plantea el Abogado del Estado la posible infracción de lo previsto en el art. 63.3 LOTC y de la jurisprudencia constitucional, que exige una clara y precisa individualización de los preceptos que pueden entenderse incluidos en el conflicto, pues considera que, si bien tanto en el texto del requerimiento de incompetencia como en el de la demanda se solicita la anulación total de la disposición impugnada, en ambos casos se efectúa un listado de preceptos que se impugnan, en el que no se precisa mínimamente la objeción que se dirige a cada uno de ellos.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, y tras afirmar que el recurrente incurre en una pretensión contradictoria, de nulidad de la resolución y de territorialización de los fondos, que da lugar a una defectuosa formalización procesal del conflicto, considera que el título competencial prevalente es el previsto en el art. 149.1.7 CE, sin perjuicio de que puedan invocarse también los títulos estatales en materia de ordenación económica general (art. 149.1.13 CE) y de régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE).

A juicio de la Abogacía del Estado, la resolución que es objeto del conflicto no puede ser calificada como un «acto de gestión administrativa de la ayuda», sino que tiene la naturaleza de norma jurídica, aunque incluya aspectos adjetivos que puedan pertenecer al ámbito de la ejecución. Y las competencias ejecutivas o de gestión de las Comunidades Autónomas en relación con subvenciones materialmente encuadradas en competencias exclusivas del Estado deben respetar la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

Se señala por el representante estatal que, si atendemos a la regla jurisprudencial de deslinde entre las competencias normativas del Estado y las de ejecución autonómica, no pueden descalificarse por incompetencia ninguna de las reglas de la resolución cuestionada: los arts. 1 a 4 regulan el destino, objeto y condiciones básicas de estas subvenciones, y los restantes preceptos dan regulación al procedimiento para su tramitación. La resolución recurrida se ajusta a lo previsto en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992, alegado por la parte recurrente, porque la «regulación del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones» representa realmente el contenido de la resolución controvertida, a lo que se añade la concurrencia de aquellas condiciones que evidencian por sí mismas la inviabilidad para los fines que la subvención persigue, de una fragmentación de la actividad o de la dotación en que aquélla consiste.

La gestión resulta imperativamente centralizada, porque la aplicación de criterios unificados, sería difícilmente alcanzable de fragmentarse las convocatorias, los programas o las dotaciones, lo que implica la necesidad de que los trabajos se ajusten a métodos homogéneos en un mecanismo que contempla la movilidad geográfica de sus destinatarios y, en fin, la necesidad de que no se sobrepasen las cuantías previstas para la subvención. La actuación coordinadora estatal que la resolución contempla es consecuencia de la supraterritorialidad y ambas son premisas condicionantes de la posibilidad misma de la subvención. La singularidad de la subvención contemplada no hace posible la pretensión de reparto de fondos, pues difícilmente podrían lograrse los objetivos de uniformidad que se pretenden si estas convocatorias se operasen por distintos órganos de distintas Administraciones, cada una con sus propios requisitos y particularidades; no se alcanzarían de esta manera fragmentaria los fines globales de la resolución impugnada, en cuanto persigue una medida de fomento a nivel nacional y en un mercado de trabajo que se pretende adaptar a las necesidades del conjunto de España.

Considera el Abogado del Estado que los preceptos de la resolución combatida suponen una proyección en el ámbito de la formación profesional para el empleo, del principio de unidad de mercado, en los términos señalados en la STC 96/2002. Una de las medidas facilitadoras del empleo consiste precisamente en soslayar los obstáculos que inevitablemente derivan de limitaciones geográficas y de propiciar por medios directos o indirectos la movilidad de los trabajadores, al objeto de favorecer la transparencia en el mercado de trabajo y de facilitar la adaptación de los trabajadores a las siempre cambiantes circunstancias económicas; y los objetivos concretos que dentro de esa línea de acción contempla la resolución objeto del procedimiento sólo pueden alcanzarse razonablemente bajo la aplicación de una regulación uniforme y una gestión centralizada.

5. Por providencia de 3 de septiembre de 2015 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia formulado por la Xunta de Galicia en relación con la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social.

La Xunta de Galicia dirige el conflicto contra la totalidad de la resolución y considera que las ayudas cuya convocatoria se impugna se insertan en el ámbito propio de la llamada formación profesional ocupacional, cuyo encuadramiento competencial deriva de lo previsto en los arts. 149.1.7 CE y 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en virtud de los cuales corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación laboral» y a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución y gestión. De lo anterior deriva, a su vez, la aplicación a las presentes ayudas de lo dispuesto en el apartado c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, y en consecuencia, sin perjuicio de la competencia del Estado para la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, corresponde a las Comunidades Autónomas toda la actividad ejecutiva, debiendo procederse a la territorialización de los fondos.

El Abogado del Estado sostiene que la resolución recurrida se dicta en ejercicio de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.7 CE, sin que pueda descartarse, no obstante, la aplicación de las previsiones contenidas en los arts. 149.1.13 y 17 del texto constitucional. Considera que la disposición controvertida se acomoda a lo dispuesto en el apartado c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en cuanto tiene por objeto la regulación del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, y afirma que la gestión de los fondos ha de efectuarse de forma centralizada, por tratarse de una medida de fomento del mercado de trabajo a nivel nacional, que encuentra fundamento en el principio de unidad de mercado, y en la que no resulta posible la pretensión de reparto de fondos, pues difícilmente podrían lograrse los objetivos de uniformidad que se pretenden.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

Se impone, en primer lugar, despejar la tacha de orden procesal planteada por el Abogado del Estado. Considera éste que, aunque tanto en el requerimiento previo de incompetencia como en el texto de la demanda se solicita la anulación total de la resolución, debe primar la regla procesal del art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en su exigencia de indicar con precisión los preceptos concretos que vulneran las competencias autonómicas, siendo así que en el previo requerimiento no se citan todos los artículos de la resolución, ni a todos ellos se les reprocha vicio de incompetencia.

El art. 63.3 LOTC exige que en el requerimiento de incompetencia se identifiquen con claridad los artículos de la disposición recurrida o los puntos concretos de la resolución o acto viciado de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. En el supuesto que se examina, tanto en el texto del requerimiento como en el de la demanda que promueve el conflicto, se afirma que el mismo se dirige contra la totalidad de la resolución impugnada, aportándose una argumentación específica sobre los razonamientos que fundamentan la presunta contradicción de la misma con la norma fundamental, con lo que se satisface lo exigido por el art. 63.3 LOTC, sin que se produzca incertidumbre alguna sobre el alcance de la impugnación (STC 270/2006, de 13 de septiembre, FJ 2). Lo anterior se entiende sin perjuicio de que, con carácter subsidiario y a título meramente ilustrativo, se citen por la Comunidad Autónoma algunos de los preceptos en los que, a su juicio, se pone de manifiesto con más claridad la alegada vulneración competencial que alcanza a la totalidad de la disposición, precisión ésta que no constituye obstáculo para la válida formalización del conflicto en los términos antes expuestos, por lo que el reproche de procedibilidad no puede ser admitido.

En segundo lugar, se alega por el Abogado del Estado una defectuosa formalización procesal del conflicto, en la medida en que en el suplico de la demanda se incluyen, a juicio de esa representación procesal, dos peticiones contradictorias, como son la de que se proceda a la anulación de la resolución impugnada y, a su vez, se reconozca la competencia autonómica para la gestión de los fondos y se declare la procedencia de su territorialización. La posible contradicción alegada no afecta, sin embargo, a la solución del conflicto planteado, dado que el art. 66 LOTC confiere a este Tribunal amplias facultades para determinar el alcance del fallo, permitiéndole declarar la titularidad de la competencia controvertida, y acordar, en su caso, la anulación total o parcial de la resolución impugnada, por lo que la cuestión planteada puede ser adecuadamente resuelta en la determinación del alcance del fallo que al efecto nos corresponde pronunciar.

3. Entrando en el enjuiciamiento del fondo del asunto, debemos comenzar señalando que, en la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública, hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda enmarcar las subvenciones de que se trate (por todas, STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 3). La resolución del presente conflicto exige, pues, comenzar por el encuadramiento competencial de las ayudas cuestionadas, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Xunta de Galicia, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional, especialmente la plasmada en la STC 13/1992, en la que se recoge el principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (FJ 4).

La resolución que se examina, tal y como se detalla en su preámbulo, deriva de forma mediata de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, y de forma inmediata viene a ejecutar lo dispuesto en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, de desarrollo del anterior, en materia de formación de oferta, y por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, disposiciones ambas en las que se explicita que se dictan al amparo de lo previsto en el art. 149.1.7 CE, y, en el caso del Real Decreto, algunos de sus preceptos, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.17 CE.

En el supuesto concreto que se examina, la resolución controvertida tiene por objeto la convocatoria de subvenciones dirigidas a favorecer programas específicos de formación e inserción laboral de determinados colectivos con especiales dificultades, y ambas partes coinciden en afirmar que el título en el que se ampara la citada regulación es el relativo a «legislación laboral», posición coincidente con la manifestada por este Tribunal en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7, en la que específicamente veníamos a señalar que «las

acciones de estímulo de la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en el título del art. 149.1.7 CE».

El propio preámbulo de la resolución afirma que la misma se inserta en el ámbito material relativo a la llamada «formación profesional para el empleo», en el que se integran los subsistemas de formación profesional continua y de formación profesional ocupacional, y en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia legislación laboral (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo en las SSTC 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre y 111/2012, de 24 de mayo.

Determinada, pues, la inclusión del objeto de la resolución impugnada en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», el reparto competencial en esta materia viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y en el art. 29.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia. El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» y el segundo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en materia «laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución, ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre esta materia».

Como se señaló en la STC 88/2014, FJ 3, con cita de la STC 244/2012, FJ 3, el deslinde competencial en esta materia «ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia». En suma, la exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal (SSTC 195/1996, FJ 11; 51/ 2006, FJ 4, y 111/2012, FJ 7).

4. La Xunta de Galicia dirige el conflicto contra la totalidad de la resolución, por entender que la facultad de proceder a la convocatoria de las presentes ayudas pertenece a la dimensión ejecutiva y de gestión, que ha de residenciarse necesariamente en el ámbito de las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas, con la consiguiente territorialización de los fondos.

Para resolver la objeción que opone la Comunidad Autónoma impugnante contra la totalidad de la disposición, debemos tener presente lo que ya dijimos en la STC 13/1992, FJ 7, en el sentido de que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica ... Es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar esos recursos». Pero, aun reconociendo esta potestad del Estado, ello no excusa que deba ajustarse al orden constitucional de competencias, tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto, lo que nos obligará, en definitiva, a estar «a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado, al objeto

de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias, a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 CE» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 7, con cita de la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15).

5. El concreto análisis de la resolución objeto del conflicto ha de tomar como referencia necesariamente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el mencionado Real Decreto en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, a los que ya se ha hecho referencia anteriormente, en la medida en que, como explicita la resolución impugnada, ésta se dicta al amparo de lo previsto en el art. 22.1 b) del Real Decreto 395/2007, posteriormente desarrollado por la citada orden. Hemos de añadir que ambas disposiciones han sido objeto de diversos conflictos de competencia, que ya han quedado resueltos por este Tribunal en las SSTC 88/2014, de 9 de junio; 112/2014, de 7 de julio; 123/2014, de 21 de julio; 143/2014, de 22 de septiembre; 176/2014, de 3 de noviembre, y 198/2014, de 15 de diciembre. Por consiguiente, habremos de estar, en lo pertinente, a lo establecido en dichos pronunciamientos a la hora de resolver el conflicto que aquí se nos plantea.

Como ya ha quedado apuntado, la convocatoria objeto de controversia se enmarca en el ámbito de los programas regulados en el art. 22.1 b) del Real Decreto 395/2007, es decir, los establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal, para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional. Precisamente, la Xunta de Galicia achaca a la resolución, como quejas generales, que la convocatoria es un acto ejecutivo o de gestión, que corresponde a las autoridades autonómicas y no a un órgano estatal, y que no responde a la necesidad de territorialización de los fondos en las Comunidades Autónomas, según lo exigido por la jurisprudencia constitucional.

Para analizar esta impugnación general de la resolución que realiza la Xunta de Galicia es preciso acudir a la doctrina establecida sobre el *spending power* en la STC 13/1992, de 6 de febrero, a la que ya nos hemos referido en el fundamento anterior, en la que el Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales, y que (como recuerda la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 4), pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, sigue siendo referente constante en nuestra doctrina posterior y en las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. En el supuesto que se examina, ambas partes coinciden en estimar que el enjuiciamiento competencial de las ayudas que son objeto del presente conflicto se subsume en el supuesto previsto en el apartado c) del fundamento jurídico 8 de la mencionada Sentencia. En el citado apartado se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, «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», pero la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste; 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.

Atendiendo a la citada doctrina, y partiendo de la base de que la convocatoria de unas ayudas concretas para un período determinado constituye un indiscutible acto de gestión o ejecución, debemos abordar el examen del aspecto que, de manera principal, se plantea en relación con la resolución impugnada, que consiste, en síntesis, en si concurren o no en el supuesto examinado circunstancias específicas que justifiquen la gestión centralizada por parte del Servicio Público de Empleo Estatal.

6. En relación con dicha cuestión ha afirmado la representación estatal que de la naturaleza y contenido de la medida de fomento se deduce que la plena efectividad de la misma sólo puede lograrse mediante su gestión centralizada, pues considera que el carácter limitado de los recursos disponibles, la garantía de igualdad de oportunidades de los eventuales beneficiarios, el carácter supraterritorial que se exige a las asociaciones y fundaciones que puedan resultar beneficiarias de las ayudas [art. 4.1 b)] y a las propias actividades subvencionadas, así como la necesidad de posibilitar la movilidad de los afectados entre territorios autonómicos (art. 1.2), determinan que estemos ante ayudas que no admiten fraccionamiento, en cuanto requieren un grado de homogeneidad solo asegurable cuando se atribuyen a un único órgano, por demandar una coordinación unificada para garantizar la eficiente y eficaz consecución de los objetivos definidos.

Para dar respuesta a la cuestión hemos de partir de la base de que los programas a que se refiere la convocatoria de subvenciones discutida son, como ya se ha apuntado, unos de los previstos en el art. 22.1 del Real Decreto 395/2007, concretamente los referidos en su párrafo b). Ello obliga a conectar la previsión del precepto con el art. 6.4 del propio Real Decreto, pues, como reza el inciso inicial del mismo art. 22.1, la programación y gestión de la oferta formativa en el ámbito estatal se articula dentro de lo indicado en el referido art. 6.4. Recordemos que el art. 6 regula la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo, estableciendo en su apartado 4 los supuestos a los que se aplicará la parte de los fondos de formación profesional para el empleo fijada en la Ley de presupuestos generales del Estado para la financiación de las subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, incluyendo la mención de ciertos criterios conforme a los cuales concurrirían los presupuestos precisos para que la gestión y financiación pudieran ser centralizadas; esto es, aquellos supuestos en los que los fondos no se territorializan, como sería regla general, de acuerdo con lo señalado en la STC 13/1992, FJ 8, ni la gestión de las subvenciones se atribuye a las Comunidades Autónomas, a pesar de ser las depositarias de la competencia de ejecución en la materia.

Pues bien, el mencionado art. 6.4 ha sido objeto de impugnación en diversos conflictos de competencia promovidos contra el Real Decreto 395/2007, habiendo merecido la consiguiente respuesta por parte de este Tribunal en varias Sentencias, y, de manera más extensa, en la STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 6, en la que afirmamos lo siguiente:

«El artículo 6 viene a distinguir, en el ámbito de los fondos de formación profesional para el empleo, entre los destinados a financiar subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas (apartado 3) y los fondos que se destinan en la Ley de presupuestos generales del Estado a financiar subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (apartado 4). Y, en lo que respecta a estos últimos, el art. 6.4 viene a establecer los criterios generales que habrán de ser tenidos en cuenta para que proceda la gestión de las subvenciones por el citado servicio público de empleo.

Una cuestión similar a la presente, ha sido objeto de análisis en la reciente STC 22/2014, de 13 de febrero, en la que, recogiendo una consolidada doctrina constitucional al respecto, señalamos que 'la controversia trabada en relación con este precepto viene a plantear cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas, así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado, por lo que, siguiendo los postulados señalados en nuestra doctrina, debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos,

situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática, la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado; semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ... Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse el examen pormenorizado de los preceptos impugnados.' (FJ 2).

Continúa señalando la Sentencia que "de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ya reproducida, si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, pues la regla general, en el caso de competencias ejecutivas, será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. La concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 9), lo que en este caso, obliga a acudir a las disposiciones que reglamenten y desarrollen en el futuro los concretos programas." [STC 22/2014, FJ 2 a)].

Las anteriores conclusiones son aplicables al supuesto que se examina, habida cuenta de que el mismo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio público de empleo estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión.

A ello cabe añadir que las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. En concreto, y en materia de formación profesional, hemos afirmado que 'el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y muy especialmente, el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos

transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas, y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el supuesto que se analiza' (STC 244/2012, FJ 7).

No resulta otra conclusión distinta de los propios términos de la demanda planteada por la Junta de Galicia, que se sustenta sobre la mera posibilidad de una futura interpretación expansiva de los supuestos contemplados en este precepto, argumento que permite afirmar que se trata 'no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo, de suerte que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada' (por todas, STC 6/2013, de 17 de enero, FJ 3).»

Esto es, en dicha Sentencia se recogió la doctrina tradicional de este Tribunal acerca de que la supraterritorialidad no representa por sí sola un criterio atributivo de competencias y que la posibilidad de que el Estado asuma la gestión es excepcional y debe ser objeto de interpretación restrictiva, analizando los criterios del art. 6.4 del Real Decreto 395/2007 y su ajuste a las previsiones constitucionales, para remitir a continuación la decisión última sobre la cuestión a las concretas acciones formativas en las que tengan plasmación los criterios generales establecidos en el citado precepto, en el entendimiento de que el mismo efectuaba una declaración meramente enunciativa de determinadas circunstancias y criterios aplicables a los planes formativos a fin de que la financiación mediante las correspondientes subvenciones fueran gestionadas desde el Estado, pero dejando la plasmación de tales criterios a las disposiciones reglamentarias que regularan dichas acciones formativas o a los actos que las convocaran, de manera que fueran en cada caso las disposiciones o resoluciones que concretaran las distintas acciones formativas las que permitieran apreciar la concurrencia o no de las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. Además, la demanda planteada en aquel caso se sustentaba sobre la mera posibilidad de una futura interpretación expansiva de los supuestos contemplados en el citado art. 6.4, de modo que la impugnación del precepto fue rechazada finalmente al no tratarse de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino de una impugnación meramente preventiva, que partía de un entendimiento determinado del precepto, posibilidad rechazada reiteradamente por nuestra doctrina, en la medida en que conduciría también a un pronunciamiento preventivo.

Por tanto, será preciso dilucidar caso por caso, ante cada concreta acción formativa, si se produce o no una efectiva concurrencia de circunstancias que justifiquen la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión.

7. En el supuesto de la resolución de 22 de septiembre de 2009, aquí impugnada, los programas que se subvencionan se encuentran dirigidos, según especifica su título, a la formación e inserción laboral a favor de jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social, contempladas en el art. 22.1 b) y en el tercer párrafo del art. 6.4 del Real Decreto 395/2007. El art. 1 de la expresada resolución se refiere a su objeto y ámbito de aplicación, señalando, en primer lugar, en cuanto a los destinatarios de los programas, que las subvenciones están destinadas a la realización de un programa de carácter curricular que, incluyendo la orientación, formación, integración e inserción en el empleo, genere las competencias que permitan a los jóvenes desempleados menores de 25 años, en situación o con riesgo de exclusión social y que tengan necesidades formativas

especiales y dificultades para su inserción o recualificación profesional, adaptarse a los nuevos requerimientos del sistema productivo (apartado 1). A continuación, concreta en su apartado 2 los extremos que justifican la gestión centralizada de las ayudas disponiendo que «la ejecución de los proyectos de formación afectará a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y facilitará la movilidad de los participantes en los mismos requiriendo por tanto la coordinación unificada del Servicio Público de Empleo Estatal, según lo establecido en el artículo 13, apartado e) de la Ley 56/2003, de Empleo, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la misma Ley». Estas últimas previsiones no aparecen especificadas posteriormente al identificar y definir las acciones subvencionables (art. 3), ni los criterios de valoración (art. 8), sino tan sólo en el art. 4.1 b), cuando se señala que pueden solicitar las subvenciones las asociaciones o fundaciones «cuya actuación sea de ámbito nacional».

Con estas previsiones no podemos sino afirmar que no queda justificada la gestión centralizada de las subvenciones, pues la resolución ha construido un supuesto de gestión centralizada por parte del Servicio Público de Empleo Estatal que aparentemente se ajustaría al conjunto de los criterios del art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, pero que, en realidad, no hace otra cosa que ir añadiendo una serie de notas que no coinciden estrictamente con las del citado precepto y que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, recogida extensamente con anterioridad, no permitirían en ningún caso atribuir la gestión de las subvenciones a un órgano estatal, privando de la misma a las Comunidades Autónomas, que tienen atribuidas las competencias de ejecución en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Así, en primer lugar, no basta con establecer que la ejecución de los proyectos de formación afectará a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. La adición de esta precisión demuestra que las acciones subvencionables pueden ejecutarse perfectamente por separado en cada Comunidad Autónoma, que no hay nada en la configuración de las mismas que impida su gestión por las respectivas autoridades autonómicas, a las que de manera natural corresponde la competencia, porque es precisamente la inclusión de esa previsión en cuanto al ámbito territorial de los efectos la que dota a las acciones de ámbito supraterritorial, cuando deberían ser las acciones subvencionables, por sí mismas, las que hubiesen sido configuradas por la Administración estatal de manera que exigieran, más que un ámbito de ejecución supraautonómico, la necesidad de que la gestión fuera estatal. En otro caso, si la ejecución puede tener un alcance supraterritorial, lo que compete al Estado es fijar con la debida precisión los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, en lugar de asumir por sólo esta circunstancia la gestión de las actuaciones de que se trate.

En esta línea discursiva, como se advierte en la STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6, «la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, es decir que las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico, tampoco puede justificar, por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas.

Tampoco es el ámbito nacional de actuación de las asociaciones o fundaciones una circunstancia que permita justificar per se la reserva de la gestión de las subvenciones al Estado, ya que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, establecida, entre otras, en la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5, ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la gestión de las ayudas: «El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengán desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas».

8. El último dato que cualifica estas subvenciones, y que debería, en conjunción con los anteriores, justificar que la gestión se lleve a cabo de manera centralizada por el Servicio Público de Empleo Estatal, es que, aparte de que la acción afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, la ejecución de los proyectos «facilitará la movilidad de los participantes en los mismos» (art. 1.2 de la resolución de 22 de septiembre de 2009). El Abogado del Estado ha hecho hincapié en este aspecto, señalando que la aplicación de criterios unificados sería difícilmente alcanzable si se fragmentaran las convocatorias, lo que exige ajustarse a criterios homogéneos en un mecanismo que contempla la movilidad geográfica de sus destinatarios, y que no se sobrepasen las cuantías previstas para la subvención, cuya singularidad no hace posible la pretensión de reparto de fondos, ya que no podrían lograrse los objetivos de uniformidad que se pretenden.

Pues bien, lo primero que se ha de advertir es que la previsión del art. 1.2 de la resolución impugnada, a diferencia de los categóricos términos del art. 6.4 del Real Decreto 395/2007 (en el que la movilidad geográfica debe ser una consecuencia ineluctable de la ejecución de las acciones para justificar la gestión centralizada por el Estado de las subvenciones), tan sólo implica que uno de los posibles efectos de cada concreto proyecto es que se produzca esa movilidad de los participantes en la acción formativa, pero lo cierto es que el diseño de las acciones subvencionables que se efectúa en el art. 3 no permite deducir como inexcusable esa consecuencia de la movilidad, como tampoco puede deducirse del objetivo principal que asigna a estas ayudas el art. 1.1 de la resolución («generar competencias que permitan que los jóvenes desempleados menores de 25 años, en situación o con riesgo de exclusión social y que tengan necesidades formativas especiales y dificultades para su inserción o recualificación profesional, se adapten a los nuevos requerimientos del sistema productivo»), ni constituye un parámetro exigible para la concesión de la subvención, dado que en el art. 8 de la resolución, en el que se determinan los requisitos valorables para la adjudicación, no se incluye este criterio, de modo que el favorecimiento de la movilidad territorial de los participantes en los proyectos de formación no pasa de ser tan solo un posible efecto remoto de la ejecución de los programas, y no el objeto principal o una condición indispensable de los mismos.

Esta precisión acerca de la movilidad resultaba imprescindible máxime cuando en doctrina reciente el Pleno de este Tribunal ha abordado dicha circunstancia como justificación a la reserva de la gestión centralizada por parte del Estado en la STC 25/2015, de 19 de febrero, al resolver el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008, dirigido contra el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, Sentencia en la que se negó que dicha movilidad sirviera como excusa para que el Estado retuviera en su poder las facultades de ejecución. Y al igual que allí se señalaba para las becas de movilidad, que implicaban el traslado de alumnos de una Comunidad Autónoma a otra, las razones aportadas por la representación del Estado en el presente asunto no son suficientes para justificar que la actuación centralizada por parte del Estado resulte imprescindible. En primer lugar, se recuerda en el fundamento jurídico 4 de dicha Sentencia, con cita de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 10, que no son alegables posibles dificultades previas, que pueden solucionarse con diversas técnicas, comenzando con «una planificación que determine... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan». También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que «pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos».

Por otra parte, la movilidad «no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de tales

ayudas, pues el ejercicio de las competencias de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. “Y es que, en definitiva, la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que ... las dificultades que pudieran existir... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma... (SSTC 106/1987, FJ 4; y 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)” (STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7)» (STC 25/2015, FJ 5).

No se puede soslayar, además, que, como se señala en dicha Sentencia, la fijación en la normativa de criterios precisos reduce la discrecionalidad e intensifica la conexión con el objeto perseguido, haciendo aún más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones. Y ello resulta todavía más patente en una materia como la laboral, en la que corresponde al Estado la competencia plena sobre la regulación, lo que le permite fijar, con el detalle que considere necesario, las condiciones y los requisitos que deben reunir tanto las entidades que puedan optar a la obtención de las subvenciones para la organización de las actuaciones formativas como los que deben ostentar quienes puedan participar en las mismas, de manera que se garantice su aplicación homogénea en todo el territorio nacional. «Así, el Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para posibilitar la gestión autonómica de estas ayudas, sin que, por lo expuesto, pueda tomarse en consideración el argumento relativo a la posible existencia de intereses contrapuestos entre las Comunidades Autónomas, pues el Estado puede establecer cuanto estime oportuno en relación con este tipo de becas ... En suma, lo que el Estado debió hacer, en aplicación de la doctrina constitucional en la materia (SSTC 188/2001 y 212/2005) y con sustento en sus facultades de coordinación, fue instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión de las ayudas, integrando su actividad del modo que resultase más adecuado, sin que a este Tribunal le correspondiera señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto» (STC 25/2015, FJ 5).

9. Finalmente, ha de privarse también de eficacia justificativa de la reserva de la gestión de las subvenciones al Servicio Público de Empleo Estatal la previsión de que la ejecución de los proyectos requiera la coordinación unificada por parte de dicho órgano, pues, aparte de que es una consecuencia que se supone aneja a las otras dos circunstancias (la supraterritorialidad y la posible movilidad de los participantes), la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva (supuesto que se produce, por el contrario, cuando la coordinación no permite solucionar la cuestión), sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta, como complemento inherente a su competencia en la materia, para garantizar que no haya disfunciones, y que presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas que deben ser coordinadas, y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación. En efecto, ya dijo este Tribunal en la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, que la coordinación «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». Asimismo, hemos señalado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) que esa competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas, sino que corresponde al Estado llevar a cabo la coordinación, debiendo ser entendida ésta como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Además, la coordinación guarda estrecha conexión con las competencias normativas (como es el caso), ya que, como se afirma en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 52, cuando el Estado es titular de competencias legislativas plenas sobre una materia, «no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la

legislación estatal... pues cuando se trata de ejecutar una legislación, propia del Estado, los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas, que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado (STC 18/1982, de 4 de mayo), han de entenderse intensificados en la medida en que el Estado no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de la Ley». Por último, la competencia de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquél suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8).

En definitiva, la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado «para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone “una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada” (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)].

Y en el presente supuesto no se advierte en la resolución impugnada la existencia de ninguna circunstancia que suponga un obstáculo para que el Estado pueda llevar a cabo en debida forma su potestad de coordinación para solventar las posibles disfunciones que se pudieran producir en la gestión de las subvenciones, máxime cuando el propio Estado, en ejercicio de sus competencias normativas plenas, puede fijar, con el grado de detalle que considere necesario, todas las condiciones relativas a las subvenciones de que se trata, incluidos los puntos de conexión precisos, por lo que no está justificado desposeer a las Comunidades Autónomas de la gestión al socaire de esa necesidad de coordinación unificada.

10. Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, no concurriendo los presupuestos precisos para que el Estado se reservara la gestión centralizada de las subvenciones objeto de la resolución impugnada, debemos concluir que no hay razón alguna para que los fondos no fueran territorializados ni para que la gestión de los mismos dejara de encomendarse a las Comunidades Autónomas, a las que corresponden las competencias de ejecución en la materia. Por consiguiente, siendo la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, que aquí se controvierte, un acto ejecutivo que se limita a convocar la concesión de determinadas subvenciones, como ya se sostuvo en un supuesto similar en la STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 8, hay que entender que conculca en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues, con arreglo a la doctrina más arriba recogida, la gestión de las expresadas subvenciones debe ser de competencia autonómica, careciendo el Estado de atribuciones que le permitan dictar un acto de convocatoria de las mismas.

Una vez llegados a este punto, sólo nos resta pronunciarnos sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias que hemos apreciado. Es evidente que la resolución controvertida ha agotado todos sus efectos, dado que establecía un plazo de presentación de solicitudes de veinte días naturales a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar el 23 de octubre de 2009. Por consiguiente, partiendo de nuestra doctrina tradicional sobre la concesión de subvenciones en supuestos en los que ya se han agotado sus efectos, según la cual no procede que queden afectadas situaciones jurídicas ya consolidadas (entre otras muchas, SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1989, de 14 de octubre; 175/2003, de 30 de septiembre; 230/2003, de 18 de diciembre), la pretensión de la Xunta de Galicia puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin que la declaración de la infracción competencial implique la de aquellas resoluciones que han concedido o denegado las subvenciones cuestionadas, ya dictadas, notificadas y ejecutadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010 y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 10 de la presente Sentencia, que la resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social, vulnera las competencias de la Xunta de Galicia.

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

Dada en Madrid, a siete de septiembre de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto concurrente respecto a la Sentencia citada en el encabezamiento.

Estoy de acuerdo con el sentido del fallo aprobado por la mayoría de la Sala pero, por las razones que ya expuse en el Voto particular que formulé a la STC 88/2014, de 9 de junio (que resolvía el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo), al cual me remito, a mi juicio la regulación contenida en el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007 no debía haber jugado como criterio para la asunción de funciones ejecutivas por la Administración general del Estado; como allí expuse, dicho precepto en ningún caso puede servir como justificación para atribuir competencias ejecutivas al Estado ya que, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el criterio de la supraterritorialidad en que se funda no permite tal atribución.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan José González Rivas respecto de la Sentencia de 7 de septiembre de 2015, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010

Con el mayor respeto a la posición mayoritaria y haciendo uso de la facultad reconocida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo Voto particular.

En mi opinión, el rechazo de la necesidad de la gestión centralizada por parte del Estado abordada en la sentencia en el fundamento jurídico 8, con referencia a la STC 25/2015, Pleno, de 19 de febrero, al resolver el conflicto positivo de competencia núm. 3321-2008, dirigido contra el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, en la medida que en su art. 1.4 regulaba como no territorializadas las becas de movilidad («las destinadas a cursar estudios en comunidad autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante»), me lleva a discrepar de tal planteamiento, como ya hice, sustancialmente, con ocasión de dicha Sentencia, en la medida que declaraba que la movilidad territorial que entrañaban

tales becas no justificaba desposeer a las Comunidades Autónomas de la gestión al socaire de la necesidad de gestión unificada.

Por el contrario, en el Voto particular que entonces suscribí y ahora ratifico expuse que, en mi criterio, precisamente la movilidad territorial que motiva dichas becas y ayudas al estudio es lo que determinaba que se diesen los requisitos que la doctrina constitucional venía exigiendo para que procediera la gestión centralizada. En este sentido, argumenté en aquel Voto que «el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, 'cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas' doctrina reiterada en las SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18; 190/2000, de 13 de julio, FJ 9, y 113/2013, de 9 de mayo, FJ 7, y que entiendo era de plena aplicación en la cuestión planteada para haber propiciado la reserva competencial al Estado en el marco jurídico del reiterado artículo 1.4 del Real Decreto 1721/2007 en el punto relativo a las becas de movilidad».

En suma, conforme a la misma *ratio*, en este caso estaría justificada la gestión centralizada conforme a los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en materia de subvenciones, apartado d), al ostentar el Estado un título competencial para intervenir en la materia (art. 149.1.7 CE) y resultar la gestión centralizada imprescindible, debido a la movilidad territorial de los destinatarios buscada con las ayudas que aquí se enjuician, 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.

En este punto, la permanencia en el acervo estatal de la gestión de un programa de subvenciones cuando lo exige algún elemento de su configuración es admisible en nuestra Constitución (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 89/2012, de 7 de marzo, FJ 6; 95/2013, de 23 de abril, FJ 7), sobre todo cuando, como en el caso, nos encontramos ante un supuesto en que los efectos o consecuencias de hecho tienen alcance supracomunitario y la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración del régimen y función de las ayudas convocadas máxime teniendo en cuenta el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y la movilidad de los participantes, requiriendo por tanto la coordinación unificada del Servicio Público de Empleo Estatal, según lo establecido en el art. 13, apartado e) de la Ley 56/2003, de empleo. Todo ello declarado por la STC 88/2014, de 9 de junio y las precedentes que en ella se citan y de las que, a mi juicio, se aparta esta resolución.

En este sentido emito este Voto particular.

Madrid, a siete de septiembre de dos mil quince.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.