

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11699 *Sala Segunda. Sentencia 185/2015, de 21 de septiembre de 2015. Conflicto positivo de competencia 4602-2010. Planteado por la Xunta de Galicia en relación con la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Competencias en materia laboral y de seguridad social: adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 88/2014). Voto particular.*

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 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. 4602-2010, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con la resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, «por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación». Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 2 de junio de 2010, el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia en relación con la totalidad de la resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, «por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación».

2. El conflicto se fundamenta por la parte promotora del mismo, en los siguientes motivos:

a) Empieza el escrito identificando el acto jurídico impugnado, que es la totalidad de la resolución de 1 de febrero de 2010 del Servicio Público de Empleo Estatal mencionada en el encabezamiento de esta Sentencia; así como también el motivo nuclear de la impugnación, que es la alegada invasión por el Estado de la competencia de la Xunta prevista en el art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) en materia de ejecución de planes de formación profesional; y por último se refiere a la acreditación de cumplimiento de los requisitos formales necesarios para plantear el conflicto.

El bloque argumental de los «fundamentos jurídicos» se compone de cinco epígrafes. El primero se titula: «I.-Antecedentes» y en él, a título informativo, se recuerdan las impugnaciones promovidas por varias Comunidades Autónomas ante este Tribunal Constitucional, en relación con disposiciones dictadas por el Estado en materia de formación profesional; trayendo a colación las distintas modalidades de ésta que se prevén en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, «por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo».

Sostiene que en el caso de la resolución impugnada «estamos en presencia de una acción formativa de oferta, y así está recogido en el primer párrafo del preámbulo de la resolución. Como acabamos de decir la formación de oferta está dirigida principalmente a trabajadores ocupados (formación continua), aunque también pueden acceder los desempleados (formación ocupacional), como se recoge en el artículo 2.1».

Se indica también como «norma superior» a la resolución impugnada, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de desarrollo de aquel Real Decreto 395/2007, la cual también se encuentra impugnada ante este Tribunal. Finalmente, se resumen el contenido de la resolución que se cuestiona.

b) En el epígrafe «II. El poder de gastar del Estado», se alude a la doctrina de este Tribunal dictada sobre el spending power o ejercicio del poder de gastar del Estado, contenida en su STC 13/1992, de 6 de febrero, en el sentido de no poder desconocer la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y que tal potestad del Estado no constituye en sí mismo un título atributivo de competencia, por lo que debe respetar el reparto competencial establecido en cada materia sobre la que se proyecte la subvención. En concreto, reproduce los pasajes del fundamento jurídico 8 de dicha Sentencia, en el que se describen cuatro supuestos ideales de delimitación de competencias en el ámbito de la potestad subvencional de gasto público.

c) De inmediato, el epígrafe III (ya sin nombre, éste y los subsiguientes) intenta determinar en cuál de los cuatro supuestos mencionados de la STC 13/1992, FJ 8, se situaría el objeto de la resolución aquí impugnada, teniendo en cuenta que los títulos competenciales aplicables son los del art. 149.1.7 CE y el referido art. 29.1 EAG.

Para alcanzar una respuesta, procede a hacer cita de la STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 9, en cuya virtud: «correspondería al Estado la competencia normativa, excepto para dictar reglamentos organizativos, pero no las facultades de ejecución y gestión que son 'exclusivas' autonómicas». De esta premisa, deduce el escrito que suscita el conflicto que «el Estado tiene que territorializar los créditos y partidas presupuestarias entre las Comunidades Autónomas para su gestión», con cita de las SSTC «95/2002, 190/2002, 230/2003», extractando de esta última Sentencia, parte de su fundamento jurídico 6.

Sigue argumentando el Letrado de la Xunta de Galicia que: «como dijimos con anterioridad las acciones formativas que nos ocupan entendemos que están más en el campo de la formación ocupacional que de la continua ... el cuerpo de la doctrina jurisprudencial está, sobre todo, dictada al amparo de la formación continua, pero estimamos que [no] debe existir impedimento alguno para extrapolarla también a la ocupacional». Una extrapolación que funda en dos razones: la primera, por la aplicación del título competencial del art. 149.1.7 CE en relación con el art. 29.1 EAG, citando en su apoyo la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, y también «la STC 51/1996 (FJ 4)» [rectius: STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4], que reproduce en parte.

En segundo lugar, de acuerdo con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero la legislación y en su caso el dictado de reglamentos ejecutivos, y a las Comunidades la ejecución, incluida la posibilidad de dictar reglamentos organizativos; no siendo admisible la constitución de fondos nacionales de empleo, conforme con la doctrina de las SSTC 95/2002 y 190/2002, acompañando un resumen de varios fundamentos jurídicos de la primera de las dos citadas.

Tras esto, se formula una «recapitulación», de nuevo sobre lo afirmado en ambas Sentencias (95/2002 y 190/2002) en cuanto al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, delimitando la participación de los agentes sociales, la cual no puede ir en detrimento de las atribuciones conferidas a las Comunidades Autónomas.

d) Con base en lo razonado hasta entonces, el epígrafe «IV» da respuesta al antedicho interrogante respecto de cuál de los cuatro supuestos enunciados por la STC 13/1992, FJ 8, se acomoda al ámbito de las acciones formativas cuya convocatoria de ayudas aprueba la resolución cuestionada. Según el parecer del Letrado de la Xunta se trataría del tercer supuesto: «aquél en el 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». Esto significa, remacha el escrito, que ha de dejarse a las Comunidades Autónomas «toda la dimensión ejecutiva y con la territorialización de los fondos».

Alcanzada esta conclusión, se reputa inconstitucional «[l]a Resolución en su conjunto». De un lado, por tratarse de «una resolución de convocatoria de ayudas, y la facultad de proceder a la convocatoria pertenece a la dimensión ejecutiva o de gestión, a residenciar en las autoridades autonómicas»; citando como apoyo la «STC 75/89 y la reciente STC 200/09», de la que reproduce en parte su fundamento jurídico 5.

Y de otro lado, porque lo previsto en la resolución «no responde a la territorialización de los fondos en las Comunidades Autónomas», toda vez que en aquélla: (i) se atribuyen funciones ejecutivas o de gestión a entes del Estado (arts. 1, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, disposición adicional segunda, tercera y cuarta, disposición transitoria única, anexo I y II); (ii) se contempla una centralización presupuestaria (arts. 2, 7, 8, 16 y Anexo II); y (iii) hay una remisión a normas que «no son básicas en su conjunto o cuya constitucionalidad fue ya cuestionada ante el Tribunal Constitucional, a la espera de tales impugnaciones. Así ... el art. 1 cita genéricamente a la Ley y Reglamento estatal de subvenciones cuando estos no son básicos en su conjunto; el artículo 22 lo hace a ese Reglamento en su conjunto y luego también al art. 74.1 del mismo, que no es básico; el art. 23 de la resolución alude al Tít. II Cap. I de la Ley 38/03, que en su mayoría no es básico (no lo son sus arts. 36, 37 y 40.1); la DA quinta alude a otro artículo, el 90, del Reglamento estatal de Subvenciones, que no es básico; lo que también sucede con el artículo 74 de tal RD 887/06 citado en el Anexo III de esta convocatoria».

En cuanto a esto último cita como apoyo la STC 200/2009, en su FJ 7, que declaró la «disconformidad con el orden competencial que también ha de apreciarse respecto al art. 35, en cuanto el mismo regula el reintegro remitiendo para ello a preceptos no básicos de la Ley general de subvenciones».

e) El epígrafe «V» y último del escrito del Letrado de la Xunta de Galicia, combate la posición que entiende asumida por el Estado en el presente conflicto de competencia en la fase de requerimiento previo, en el sentido de que las ayudas previstas por la resolución controvertida se ajusta más bien al cuarto de los supuestos descritos por el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, lo que sin embargo para la Comunidad promotora del conflicto, es «algo no mostrado ni demostrado, como ahora veremos».

En este sentido, afirma que la resolución que se cuestiona contempla una gestión centralizada, en línea con lo previsto en el Real Decreto 395/2007, con arreglo al cual «el Estado entiende existirán iniciativas de formación autonómicas, cuya gestión en general, será autonómica, y paralelamente, iniciativas de formación estatales, gestionadas por el

Estado, esencialmente por el Servicio Público de Empleo Estatal». Tesis ésta que, añade la Xunta, ha sido cuestionada por ella en el conflicto de competencias interpuesto contra el mencionado Real Decreto.

Se recuerda doctrina constitucional conforme a la cual el criterio de la supraterritorialidad no es por sí solo suficiente para la exclusión de la competencia ejecutiva autonómica; que los eventuales problemas de coordinación con el Estado no puede ser un motivo para centralizar la gestión de las ayudas; insiste en que aquél ya tiene otorgada toda la «capacidad de regulación al detalle de las ayudas»; la intervención de las «organizaciones empresariales y judiciales» (rectius: sindicales), conforme con la STC 95/2002, FJ 21, no puede desconocer la distribución constitucional de competencias; y por último, que no cabe justificar tampoco la centralización indicada, en la existencia de la Fundación tripartita para la formación en el empleo, a la que se le confían funciones dentro del procedimiento de selección y de control posterior sobre el uso de los fondos. De nuevo y con cita de la STC 95/2002, ahora en sus FFJJ 18 y 19, en relación con la STC 13/1992, de 6 de febrero, se insiste en el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas para la financiación de la formación profesional continua, distinguiendo respectivamente entre la actividad normativa y aquella de ejecución, lo que determina la «territorialización» de las partidas.

Añade el escrito que la convocatoria objeto de la resolución impugnada no garantiza el carácter supraterritorial de los programas, pues «las acciones subvencionables (planes de formación intersectoriales, de formación intersectoriales específicos de la economía social, de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos y de formación sectoriales), no son en absoluto de una dimensión necesariamente supraautonómica, sino todo lo contrario, tienen una plasmación local o intraautonómica, sin perjuicio de que la normación de tales ayudas esté centralizada, por eso se entrega al Estado la regulación al detalle de las mismas». Tampoco queda garantizado, en fin, cuando «otra vez, [en] el artículo 15, no se valora la dimensión territorial del programa, ni en el Anexo I se hace referencia a que se demuestre y explicita esa dimensión estatal de la actuación a desarrollar».

Con arreglo a los argumentos expuestos, el Letrado de la Xunta de Galicia solicita en el suplico de su escrito que este Tribunal tenga por interpuesto conflicto positivo de competencia en relación con la resolución de 1 de febrero de 2010 del servicio público de empleo estatal ya identificada y, una vez tramitado el procedimiento, dictemos Sentencia que declare vulneradas las competencias previstas en el art. 29.1 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia, «y se proceda a la anulación total de la citada resolución, o, en su defecto, de sus artículos 1, 2, 6, 7, 8, 10 a 23, ambos inclusive, Disposición Transitoria única y Anexos I, II y III, y, en definitiva, 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».

3. Este Tribunal, mediante providencia de fecha 14 de julio de 2010, dictada por el Pleno a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los pronunciamientos que siguen: a) admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado; b) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo de reparto le ha correspondido; c) dar traslado de la demanda y documentos presentados 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 misma LOTIC, pueda personarse a efectos de formular las alegaciones y aportar los documentos que tenga por conveniente; d) comunicar la incoación del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnare la citada resolución, en cuyo caso se suspendería el curso de dicho proceso hasta la decisión del presente conflicto, conforme dispone el art. 61.2 LOTIC; y e) publicar

la incoación de este conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

4. Con fecha 26 de julio de 2010, se registró escrito del Abogado del Estado actuando en la representación que legalmente ostenta, por el que solicitó se le tuviera por personado en las actuaciones, concediéndole prórroga del plazo para formular alegaciones, hasta el máximo legal.

A esta petición se proveyó mediante providencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 28 de julio de 2010, acordando prorrogar en diez días el plazo originalmente concedido.

5. El 15 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito de alegaciones del Abogado del Estado por el que suplica «la desestimación del conflicto promovido, declarando ajustarse plenamente la Resolución impugnada al orden constitucional de competencias».

Los argumentos para oponerse al conflicto planteado se estructuran en torno a seis «alegaciones», que tienen el siguiente contenido:

a) En la alegación «I» se suscita «como cuestión procesal previa la infracción de lo previsto en el art. 63-3 LOTC», en el que se impone a la parte que promueve el conflicto, la carga de especificar en el trámite de requerimiento previo de incompetencia dirigido al órgano presuntamente infractor, los preceptos viciados de incompetencia.

Se considera perpetrado tal incumplimiento porque, si bien «tanto en el requerimiento previo como en la demanda se pide la anulación total de la resolución impugnada, por lo que no puede hablarse propiamente de incongruencia», no basta con incluir una relación de los números de los preceptos sino que se necesita «una precisa delimitación del objeto reivindicado, es decir, de las competencias concretas» que se suponen vulneradas, siendo que aquí «ni se indican como incursos en incompetencia todos los artículos de la resolución ni a todos ellos se les reprocha un vicio de incompetencia». Se refiere a la relación de preceptos y causas de incompetencia que aparece en la página 4 del requerimiento efectuado por la Xunta al Gobierno de la Nación, relación que se reitera en la página 24 del escrito de impugnación formalizado ante este Tribunal y que dejamos reflejada en el apartado 2 d) de esta Sentencia, la cual a criterio del Abogado del Estado, no observa «mínimamente la exigencia que pide el referido art. 63.3 LOTC».

b) En el epígrafe «II» se denuncia un doble defecto procesal, ambos achacables al escrito de demanda. En primer lugar, la lectura del suplico mostraría una contradicción entre la petición de «territorialización de las determinaciones de la resolución» impugnada, y la solicitud de anulación total de la misma, que se formulan de manera simultánea. Tal contradicción resulta del hecho, explica, de que la primera de ambas pretensiones «presupone la validez de unos presupuestos o reglas en cuyo desarrollo o ejecución, según los casos, se colocan o subrogan las Comunidades Autónomas ... resulta contradictorio aspirar a una competencia supuestamente nacida de la entrada en vigor de la resolución que se impugna y al tiempo rechazar la validez global de esa misma disposición».

En segundo lugar y luego de la anterior indicación, señala el Abogado del Estado que la demanda adolece —en línea con lo denunciado antes, respecto del requerimiento de incompetencia— de una falta de concreción de los motivos de inconstitucionalidad, pues lo planteado por la Xunta no pasa de ser «un vago reproche de inconstitucionalidad», sin haber individualizado las competencias de ejecución que reclama para sí.

Cierra este apartado concluyendo que «existe una defectuosa formalización procesal del conflicto, por la insuficiente identificación del objeto de su reivindicación, tanto en su pretensión principal —de anulación de la resolución— como en la mera cita de una larga serie de preceptos impugnados en fórmula subsidiaria sin la menor explicación, ni fundamentación de su inclusión en el procedimiento».

c) Ya en relación con el fondo, el epígrafe «III» empieza por recordar que la Comunidad promotora del conflicto postula como título competencial aplicable a la controversia el de la materia laboral, art. 149.1.7 CE, tanto cuando se trata de acciones formativas de trabajadores

ocupados, a quienes se dirige prioritariamente la convocatoria impugnada, como a las personas sin empleo a las que hace mención el artículo 5 b) de la resolución. Un criterio —el del título competencial— con el que está de acuerdo, sin perjuicio de considerar también la posible aplicación a este ámbito, de las competencias exclusivas del Estado en materia de coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y régimen económico de la seguridad social (art. 149.1.17 CE), como ya ha defendido, añade, en otros conflictos planteados ante este Tribunal.

d) Despejado el interrogante del título competencial, el epígrafe «IV» se opone al planteamiento de partida formulado por la Xunta de Galicia, que califica las previsiones de la convocatoria de subvenciones que aprueba la resolución impugnada como actos de gestión administrativa o de ejecución. No lo considera así el Abogado del Estado, que por el contrario asigna a la convocatoria una naturaleza normativa: «La convocatoria representa y contiene la íntegra disciplina jurídica de la concesión de estas ayudas ... [no es] el mero trámite administrativo de llamar a los aspirantes a concurrir a su obtención sobre una regulación precedentemente dictada; es la norma rectora de su objeto y ámbito de aplicación, de sus condiciones financieras, de las acciones subvencionables, de los posibles beneficiarios y del procedimiento por el que se han de regir. Tales determinaciones vinculan a la Administración, a los ciudadanos y a los Tribunales ... no se han dictado las bases normativas de esta concreta subvención por Orden Ministerial; ello es debido a la delegación contenida en la Orden TAS 718/2008, de 7 de marzo, en cuya disposición final tercera se previene este cometido a favor del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal. Estamos en presencia de un conjunto preciso de normas jurídicas por más que su contenido sea aprobado por medio de una convocatoria (art. 1) y por más que el rango formal sea el de una resolución; esos son aspectos accesorios y externos a la genuina naturaleza normativa de su contenido».

Y partiendo de esta calificación, el representante procesal del Gobierno de la Nación sostiene que estamos ante el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, citando en su apoyo la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11, que define tal competencia como «completa». Afirma, así, que la demanda de planteamiento del conflicto se basa en una «caracterización indebida del propio objeto de impugnación, que quiere situar el contenido de la resolución bajo el esquema de 'ejecución' o 'gestión' utilizando un argumento de escueta simplicidad ... que la resolución no es más que una mera convocatoria»; error éste que explica a su vez el que se reivindique, de manera contradictoria, el ejercicio de la competencia ejecutiva con la nulidad de la resolución.

e) Pasa a continuación el escrito de oposición al conflicto, a situar el problema en los términos de la STC 13/1992, FJ 8, a la sazón invocada por la Xunta de Galicia. Precisa ante todo que no se dilucida en ella el destino del libramiento de fondos, sino el deslinde de competencias entre quien tiene confiada la atribución normativa «plena» en la materia y quien ostenta la ejecutiva, un deslinde que a su juicio reconoce la propia demanda, al incluirlo en su suplico. Los preceptos de la resolución impugnada, insiste, tienen carácter normativo, de modo que «[s]in estas normas ... no sabríamos ni para qué son estas subvenciones, ni quienes pueden aspirar a obtenerlas ni en qué cuantía. No se explicará fácilmente qué 'territorialización' podría acordarse prescindiendo de tales normas». Por tanto, no se comprende que se fundamente el conflicto en la cita de la STC 13/1992, la cual declara la competencia (normativa) del Estado, que la Comunidad Autónoma igualmente reconoce.

f) El epígrafe «VI» pasa a tratar otras alegaciones del escrito de planteamiento del conflicto con las que también discrepa el Abogado del Estado. Previamente a ello deja sentadas dos aclaraciones. La primera, como colofón del epígrafe anterior, es indicar que también «desde la perspectiva constitucional» del fundamento jurídico 8, supuesto «c» de la STC 13/1992, estamos ante una competencia del Estado. La segunda es que la resolución combatida se ha dictado atendiendo a la planificación del mercado de trabajo y su evolución, según se explica en la exposición de motivos de aquélla, empleando a tal fin los planes formativos de nivel nacional, los cuales se limitan a organizaciones o entidades

sociales con implantación intersectorial, y han de tener en cuenta la demanda nacional en el mercado de trabajo.

Seguidamente alude el Abogado del Estado a las «dos objeciones básicas» puestas por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, a dicha previsión planificadora. En primer lugar, en cuanto a la utilización de fórmulas de gestión indirecta o de colaboración con las entidades sociales, es una objeción sobre la regulación de fondo que deviene ajena a la naturaleza competencial de este proceso; guardando paralelismo con la impugnación efectuada por la Xunta de Galicia al art. 2 del Real Decreto 395/2007, en el conflicto núm. 6767-2007, por lo que se remite a las consideraciones realizadas al respecto en aquel otro proceso.

El «segundo grupo de objeciones» se refiere a la tesis de la demanda de negar relevancia al carácter supra territorial de los planes de formación como «pretexto artificioso» para justificar indebidamente una competencia ejecutiva al Estado, cuando bastaría que éste se limitara a labores de coordinación, permitiendo con ello a la Comunidad Autónoma asumir las tareas de gestión. Rebate esta estrategia el Abogado del Estado, razonando que la «supra territorialidad» deriva de varias circunstancias: además de los beneficiarios, los planes que se subvencionan han de tener ámbito estatal (artículo 1 de la resolución), en desarrollo de lo previsto por la Orden TAS/718/2008, y sobre ésta por el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007 —que reproduce—, siempre en relación a la financiación de planes de formación de ámbito estatal.

Constata, así, que «[e]sta serie de disposiciones a lo largo de un considerable espacio de tiempo revela que esa gestión centralizada por parte de un organismo especializado y para supuestos —únicamente— en los que la acción requiera una proyección territorial más amplia que la delimitada para cada Comunidad Autónoma no es una ocurrencia ocasional del momento, ni es tampoco un expediente buscado como pretexto para centralizar la gestión y eliminar la territorialización de los fondos, como se pretende en la demanda». Por lo demás, el carácter supra territorial «es una exigencia explícita tanto en la resolución como en los preceptos que la habilitan, de forma que aquel carácter se erige en una regla base de la propia subvención».

En todo caso, remacha, si en algún momento se incumpliera el requisito del carácter supra territorial del plan, existen mecanismos contemplados en el ordenamiento para reaccionar en contra, como por ejemplo el que implementa el art. 23 de la propia resolución (reintegro de la subvención si se incumplen las condiciones), que se ha trasladado desde la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, mecanismo que la promotora del presente conflicto «incluye sin especial justificación de causa entre los preceptos lesivos de su competencia». Añade que desde el punto de vista del mercado de trabajo, «los datos, previsiones, recomendaciones o determinaciones de un plan de estas características no pueden ser los mismo en un ámbito o mercado local, que en un ámbito regional o nacional. Por múltiples razones, pueden presentarse desajustes de oferta o demanda de trabajo en ámbitos reducidos que sin embargo en ámbitos más amplios ofrezcan la oportunidad de reducirse o anularse».

Teniendo todo esto en cuenta, afirma el escrito de oposición al conflicto que «en definitiva justifica la competencia [del Estado] no ya según el apartado C) del F 8 de la STC 13/1992, sino según el apartado D) del mismo precepto». Reprocha a la demanda que critica la centralización de la gestión de estos planes, sino dar una «argumentación mínima» sobre cómo podría la misma descentralizarse. Y termina diciendo que: «la excepcionalidad del supuesto y la necesidad de una gestión centralizada se deduce sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida». Como se adelantó ya, el suplico del escrito solicita con base a lo expuesto, la desestimación del conflicto.

6. En virtud de providencia de 17 de septiembre de 2015, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente conflicto positivo de competencia por el Letrado de la Xunta de Galicia, en relación con la resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, «por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación».

En síntesis, considera la entidad promotora del presente conflicto positivo que la resolución impugnada invade la competencia de las Comunidades Autónomas, en concreto y por lo que a ella importa, la prevista en el art. 29.1 de su Estatuto de Autonomía relativa a la ejecución en materia laboral («corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Uno. 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 este. 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 estas materias»).

Para ello se funda en el título competencial previsto en el art. 149.1.7 CE, así como en la doctrina constitucional que interpreta el alcance de este precepto en cuanto al reparto de funciones entre el Estado (legislación) y Comunidades Autónomas (ejecución); así como también la doctrina constitucional dictada en el ámbito de las subvenciones públicas, haciendo la demanda un reiterado llamamiento a que se aplique la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, y dentro de éste, al supuesto descrito como «c», lo que comporta que se respeten las competencias autonómicas en el ámbito de subvenciones para programas donde se tiene la competencia material de ejecución, como sería este caso.

Por su parte, el representante procesal del Gobierno de la Nación opone tres óbices procesales y en su defecto y entrando en el fondo, solicita que declaremos la desestimación del conflicto por resultar constitucional la resolución impugnada, al tratarse del ejercicio de la potestad normativa del Estado que le pertenece en exclusiva, y correspondiendo el asunto antes bien, al supuesto «d)» del citado catálogo de la STC 13/1992, FJ 8.

2. Formalizadas así las respectivas pretensiones, ha de darse respuesta con carácter previo al estudio del fondo controvertido, a los defectos insubsanables de naturaleza procesal que achaca el Abogado del Estado en relación con el planteamiento del conflicto. Tales óbices, se adelanta, han de ser desestimados:

a) Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta indeterminación del objeto del conflicto en el trámite previo de requerimiento de incompetencia al Gobierno, con inobservancia de la carga impuesta por el art. 63.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC: «en el requerimiento se especificarán con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte»), no cabe compartir las apreciaciones del escrito de oposición.

De acuerdo con el texto del citado requerimiento, que se adjunta como documento número dos del escrito de planteamiento del conflicto, tras exponer las normas determinantes del título competencial en disputa y hacer cita de resoluciones de este Tribunal Constitucional, se dice lo siguiente: «entendemos inconstitucional la Resolución en su conjunto, porque es una resolución de convocatoria de ayudas, y la facultad de proceder a la convocatoria pertenece a la dimensión ejecutiva o de gestión, residenciada en las autoridades autonómicas (por todas, STC 75/89 y la muy reciente STC 220/09), y porque no responde a la territorialización de los fondos en las Comunidades Autónomas». En cuanto a este segundo motivo (la gestión centralizada de los fondos), se añade en el escrito a renglón seguido («a mayores...»), tres datos que explicarían la invasión

competencial alegada, agrupando los preceptos de la resolución que responderían a cada uno de ellos. Así se hace también después en el escrito de demanda, en los términos que hemos resumido en el antecedente 2 d) de esta Sentencia.

Pues bien, ante todo no hay indeterminación invalidante del requerimiento efectuado, por el hecho de que la Comunidad Autónoma considere que la totalidad de la resolución de 1 de febrero de 2010 del Servicio Público de Empleo Estatal, y no solamente alguna de sus disposiciones, deviene inconstitucional por injerirse en la potestad autonómica de gestión en materia de planes de formación profesional. El requerimiento expone las razones para alcanzar tal diagnóstico, acaso de manera sucinta pero clara y entendible. Y añade, como hemos visto, una mención concreta a factores que ponen en entredicho la no «territorialización de los créditos» donde únicamente quedarían fuera de censura los arts. 3, 4, 5 y 9 de la resolución. Pero éstos, se insiste, ya han sido impugnados por las razones generales ofrecidas en el escrito de requerimiento de la Xunta. Por tanto, hemos de reputar suficientemente cumplida la finalidad del art. 63.3 LOTC; esto es, que el órgano «al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer los motivos de la invasión denunciada y, en su caso, corregirla» [STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a)] o lo que es lo mismo, «apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [STC 225/2012, de 29 de noviembre, FJ 2].

Vale decir que por estas mismas razones, no encontramos tampoco indeterminada la argumentación del escrito de planteamiento del conflicto (como objeto el Abogado del Estado), que desarrolla ahora más prolijamente las líneas dialécticas del requerimiento previo, permitiendo conocer las razones fundadas en la invocación de normas del ordenamiento jurídico y de la doctrina constitucional, para sustentar la inconstitucionalidad, por invasión de competencia propia, de la resolución del Estado impugnada.

b) Por último, sobre la alegación del Abogado del Estado de que existe una contradicción entre las peticiones reivindicadas por la Xunta de Galicia en el presente conflicto, también este óbice debe rechazarse toda vez que la lectura del mencionado suplico no permite llegar a las conclusiones que se ofrecen.

En realidad, lo que pide el ente autonómico promotor del conflicto positivo, es que se dicte sentencia por la que este Tribunal «declare que se han vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia» (las cuales de nuevo cita), «y se proceda a la anulación total de la citada resolución o, en su defecto» la de los preceptos de ésta que se relacionan, que son todos incluyendo los anexos I a III, exceptuando solo los arts. 3, 4, 5 y 9.

Tras dejar fijado el alcance de la nulidad que se impetra, añade: «en definitiva, 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».

Ahora bien, que este Tribunal pueda formular pronunciamientos similares a los que se piden al final de dicho suplico, en orden al reconocimiento de la competencia autonómica debatida, no comporta tener que postular la validez de la resolución, más bien al contrario. Son pronunciamientos o declaraciones a favor de la Comunidad Autónoma dirigidas a vincular al Estado para que éste se abstenga de dictar nueva resolución que le confiera funciones que no tendría. La mención al «libramiento de fondos» y a su «necesaria territorialización», se enmarca dentro de los efectos propios derivados de la nulidad de la resolución aquí impugnada, si la misma se acordase. En este entendimiento de las cosas, que es el lógico, no procede tildar de incompatibles ambas pretensiones. Se desestima por tanto este otro óbice procesal.

3. Nos hallamos en condiciones ya de entrar en el análisis del fondo. Antes sin embargo de dar respuesta a los motivos de inconstitucionalidad que vierte la Xunta de Galicia en su escrito de promoción del conflicto, conviene despejar un aspecto relevante para la decisión del asunto y sobre el que difieren ambas partes del proceso; aspecto que condiciona el debate en cuanto a la doctrina constitucional aplicable y su resultado. Se trata de la naturaleza jurídica de la resolución impugnada: mientras que la Comunidad

Autónoma considera que estamos ante una actividad ejecutiva o de gestión de planes de formación profesional, el representante procesal del Gobierno de la Nación defiende en su escrito que dicha resolución evidencia el ejercicio de una potestad normativa, no de ejecución, reprochando precisamente a la Xunta que desnaturalice su verdadero carácter, lo que explica en buena medida, dice, lo innecesario del conflicto planteado.

Más allá de reconocer ambos que el título competencial concernido en este caso es el del art. 149.1.7 CE («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 7. Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas»), las consecuencias a la que cada uno llega merced a esa distinta calificación del acto impugnado, resultan diametralmente opuestas.

Así las cosas, ha de concederse la razón al Letrado del Ejecutivo autonómico que defiende que la resolución de 1 de febrero de 2010 cuestionada es una actividad propia de ejecución, teniendo en cuenta para ello lo siguiente:

a) El Servicio Público de Empleo Estatal dicta tal resolución para ordenar el reparto de subvenciones relativas a la realización de los programas de formación profesional para trabajadores ocupados mediante la suscripción de convenios de ámbito estatal, correspondiente al ejercicio presupuestario de 2010 (según el artículo 3, los convenios que se suscriban entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010), sin vocación de servir de marco a futuras convocatorias, pues nada se indica al respecto en alguno de sus artículos.

Prueba de esto es que, aparte de la ampliación del plazo de ejecución de los planes del ejercicio de 2010, acordada por resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 20 de septiembre de ese año («BOE» núm. 240, de 4 de octubre), fijándose como fecha límite la del 31 de marzo de 2011 —con modificación en este punto de su artículo 3—, es el propio Servicio Público de Empleo Estatal el que hubo de dictar nueva resolución el 18 de marzo de 2011 («BOE» núm. 76, de 30 de marzo de 2011), con el fin de aprobar «la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación».

b) Como además se indica en la exposición de motivos de la resolución aquí impugnada: «[l]a Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo («BOE» de 18 de marzo de 2008), desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, en materia de formación de oferta y establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación», es decir, constituyen las bases reguladoras de dicha convocatoria.

c) La resolución no contempla la aprobación de otras disposiciones dirigidas a completar la ordenación de los aspectos la convocatoria ni a facilitar su efectividad, por cuanto en ella se prevén ya todos los requisitos necesarios para concurrir, el procedimiento para la concesión de las ayudas y los controles posteriores a implementar sobre el uso de los fondos entregados durante dicho ejercicio.

d) Consecuentemente con ello, en fin, el propio Servicio Público de Empleo Estatal dictó resolución el 15 de diciembre de 2010, «por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes prevista en el artículo 22.1 de la Resolución de 1 de febrero de 2010». Señala esta resolución de 15 de diciembre de 2010, «que la justificación de las subvenciones se realizará de conformidad con el precepto antes citado [art. 22.1 Resolución 1 de febrero de 2010] y con la Instrucción de seguimiento y justificación de costes aprobada mediante Resolución del Director General del Servicio Público de Empleo Estatal», que es precisamente la que se dicta con este fin y aparece como anexo de dicha resolución.

En resumen, aunque la resolución de convocatoria no se limita a establecer el procedimiento para el estudio y resolución de las solicitudes de ayudas, sino que incluye como es lógico en primer lugar aspectos esenciales de la convocatoria (su objeto y finalidad, duración, características de los planes de formación a cuya realización se dirigen,

beneficiarios de las subvenciones, destinatarios de los planes, etc.), los artículos de la misma carecen de la vocación de generalidad y permanencia exigibles para poder dotarlos de un carácter normativo. Es pues, desde su consideración como actividad de ejecución, como debe de examinarse si el Estado resulta competente para su aprobación, así como para asumir la gestión centralizada de los fondos correspondientes, o si con ello, como postula la Xunta de Galicia, se invaden competencias autonómicas.

4. Para resolver esta cuestión, que se refiere a la competencia del Estado para la disposición de gasto público mediante el otorgamiento de subvenciones, en este caso en el ámbito de los programas de formación profesional, este Tribunal ha recordado por ejemplo en su STC 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 5, que hemos de partir al respecto de la doctrina ya sentada en materia de subvenciones públicas por la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, y reiterada entre otras en la más reciente STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 4, de acuerdo con la que: «el título competencial sobre el régimen normativo y de gestión de las subvenciones radica en la propia competencia que tenga fijada el Estado en la materia sobre la que se proyecte la subvención, ya que esta última en sí misma no delimita competencias».

Como indica el propio enunciado de la resolución de 1 de febrero de 2010, nos hallamos ante subvenciones para la realización de «planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados». La cobertura normativa de estos concretos planes de formación aparece en los arts. 22.1 a) y 24.2, ambos en relación con el art. 6.4, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en los cuales se establece lo siguiente:

«Art. 6. *Financiación*

...

4. 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 se aplicará a los supuestos de planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de una acción coordinada y homogénea, que tengan por objeto la impartición de acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado o que se dirijan a trabajadores inmigrantes en sus países de origen.»

Este apartado cuarto contiene otros tres párrafos en los que se mencionan los criterios principales que permiten reconocer el cumplimiento de los requisitos de supra territorialidad y homogeneidad mencionados. Entre esos criterios se menciona el siguiente:

«También se entiende que concurren estos requisitos en los planes de formación de carácter intersectorial cuando favorezcan la adquisición de competencias básicas que permitan mejorar la empleabilidad de los trabajadores y su promoción profesional y personal en el marco de la unidad de mercado, concurren las características de globalidad, integración y coordinación anteriormente indicadas y se lleven a cabo por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal, así como por las organizaciones de la economía social y asociaciones de autónomos, con notable implantación en dicho ámbito».

«Art. 22. *Programación y gestión en el ámbito estatal.*

1. La programación y gestión de la oferta formativa en el ámbito estatal incluye, dentro de lo indicado en el artículo 6.4 de este Real Decreto: a) Los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, según la regulación contenida en el artículo 24. ...

2. Los planes de formación y los programas específicos a que se refieren las letras a) y b) del apartado anterior se financiarán mediante subvenciones públicas, previa convocatoria del Servicio Público de Empleo Estatal, conforme a las bases reguladoras que se establezcan mediante Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.»

«Art. 24.2.

En el ámbito estatal, la ejecución de los planes de formación se llevara a cabo mediante convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Empleo entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las siguientes organizaciones y entidades:

a) Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito estatal, cuando se trate de planes de formación intersectoriales.

Estos planes también se ejecutaran a través de convenios suscritos con las organizaciones representativas de la economía social con notable implantación en el ámbito estatal y las organizaciones representativas de autónomos de ámbito estatal y suficiente implantación, en cuyo caso la formación se dirigirá específicamente a los colectivos de trabajadores de la economía social y de autónomos, respectivamente.

b) Las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito estatal y las representativas en tal ámbito, cuando se trate de planes de formación sectoriales, así como los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal. En aquellos sectores en los que no exista negociación colectiva sectorial estatal, o la misma no esté suficientemente estructurada, se articularan las medidas necesarias para garantizar la formación de oferta en dichos sectores.»

Así las cosas, respecto de la competencia del Estado para gestionar estos planes de formación de los artículos 6, 22 y 24.2, este Tribunal, en su STC 88/2014, de 9 de junio, dictada en resolución del conflicto positivo de competencia núm. 7264-2003 planteado por la propia Xunta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, entre ellos justamente los tres arriba indicados, declaró que sin perjuicio del eventual exceso en que pudieran incurrir las futuras normas de desarrollo de rango inferior, por lo que concernía a la función atribuida al Estado en aquellos dispositivos, los mismos resultan respetuosos del sistema constitucional de competencias. Dijimos entonces:

«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 destinen 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 ...; el [art. 6.4] 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.»

El párrafo reproducido no deja lugar a dudas: con independencia de lo que puedan llegar a establecer más adelante las normas de desarrollo (algo imposible, claro, de enjuiciar en ese momento), en todo caso los criterios...que «el precepto regula» (el precepto enjuiciado, es decir, el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007), cumplen con las condiciones de excepcionalidad que se exigen por la propia doctrina constitucional para permitir al Estado la facultad ejecutiva.

Para apoyar además esta declaración, la citada STC 88/2014, FJ 6, se remite a lo ya señalado en el mismo sentido en la anterior STC 244/2012, de 18 de diciembre, a propósito de las ayudas públicas para ciertos planes de formación previstos en los apartados 1 a 4 del art. 14 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, «por el que se regula el subsistema de formación profesional continua»:

«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).»

Esta misma remisión se llevó a cabo en nuestra posterior STC 198/2014, de 15 de diciembre, FJ 5 b), en el conflicto positivo de competencia núm. 6870-2007 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, de nuevo entre otros respecto de los arts. 22 y 24.2 del Real Decreto 395/2007.

Para cerrar este círculo de consideraciones, cabe añadir que las bases por las que se regula la convocatoria aprobada por la resolución de 1 de febrero de 2010, son las contenidas a su vez en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo; bases que no ofrecieron tacha de constitucionalidad tampoco desde el prisma de la competencia del Estado ex art. 149.1.7 CE, tal y como se expresa en la STC 143/2014, de 22 de septiembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008 promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, contra diversos preceptos de aquella Orden. La competencia material de carácter ejecutivo sobre los mencionados planes de formación profesional a celebrarse mediante convenio de ámbito estatal, corresponde al Estado.

5. Llegados a este punto, únicamente resta por verificar que el reconocimiento de que concurren las circunstancias excepcionales fijadas por este Tribunal para que el Estado asuma de manera centralizada la ejecución de los planes de formación profesional para trabajadores ocupados mediante convenios de ámbito nacional, se proyecta también en cuanto a la potestad de gestionar las ayudas públicas dirigidas a su financiación, en este caso a cargo del Servicio público de empleo estatal, en los términos de la resolución de 1 de febrero de 2010 impugnada. De acuerdo a lo defendido por la Comunidad Autónoma promotora de este conflicto, la doctrina constitucional que resulta de aplicación al caso es la contenida, efectivamente, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8. Sin embargo, de los cuatro supuestos posibles que en este último se recogen, cada uno

articulado con distinto reparto competencial respecto de la función material sobre la que gravitaría el otorgamiento de las ayudas, el supuesto adecuado aquí no sería el de la letra «C», esto es, «aquél 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», sino, en realidad, el de la letra «d»:

«[A]quél 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 presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: 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.»

Así lo hemos apreciado ya en la referida STC 244/2012, FJ 7, en relación — reiteramos— con el sistema de ayudas del art. 14 del Real Decreto 1046/2003, razonándolo en estos términos:

«En lo que afecta a la gestión y tramitación de las ayudas previstas en este precepto, es preciso remitirse a la doctrina recogida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, relativo a aquellos supuestos en que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de esta dependiente, supuesto que ‘solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia, y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: 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’. En el supuesto que se examina, afirmada ya la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el análisis de la naturaleza y contenido de las ayudas contempladas en los apartados 1 a 4 del art. 14, permite afirmar también la concurrencia de los demás requisitos recogidos en el citado fundamento jurídico de la STC 13/1992, que justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada.»

En aplicación de la doctrina constitucional de referencia, resulta conforme con el sistema constitucional de competencias en materia de formación profesional, ex art. 149.1.7 CE, la aprobación por el Estado de la convocatoria de subvenciones para los planes de formación indicados por la resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal.

6. La exposición de motivos de la resolución de 1 de febrero de 2010, delimita cuales son los planes objeto de subvención en la presente convocatoria. A saber: «los planes de formación intersectoriales, los planes de formación intersectoriales específicos de la economía social, los planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos y los planes de formación sectoriales», todos ellos, como dice su artículo 1

«dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados mediante la suscripción de convenios de ámbito estatal».

Así en efecto se concreta en el artículo 9, debiendo de tratarse de planes de formación intersectoriales que impliquen: a) el «aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje o recualificación de trabajadores de otros sectores»; b) los dirigidos «a trabajadores y socios de la economía social siempre que aporten actividad económica»; c) los dirigidos a trabajadores autónomos»; y dentro de los sectoriales, d) aquellos que permiten la formación de «trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo». Previamente, en el artículo 7, se disponen las partidas presupuestarias previstas para la financiación de estos planes, y en el artículo 8 el límite de su cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

Por otro lado y según precisa el art. 10 de la misma resolución, podrán solicitar las ayudas únicamente las organizaciones empresariales y sindicales «de ámbito estatal y carácter sectorial representativas de dicho ámbito», «confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales representativas de la economía social, todas ellas de carácter intersectorial y con suficiente implantación en el ámbito estatal», «asociaciones representativas de trabajadores autónomos de carácter intersectorial en el ámbito estatal» o que cumplan con los ámbitos de representatividad previstos en el art. 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo; y en el caso de planes sectoriales, las «organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal representativas en el correspondiente sector en dicho ámbito, así como los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, a que se refiere el artículo 24.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo».

Las ayudas otorgadas al amparo de la convocatoria de la resolución en examen, por tanto, van dirigidas a financiar la realización de planes de formación que se ajustan plenamente a las condiciones impuestas por los arts. 6.4, 22 y 24.2 del Real Decreto 395/2007, bien sea desde el parámetro del carácter intersectorial de los planes, como en cuanto al ámbito estatal de las organizaciones empresariales y sindicales representativas de los respectivos sectores con las que se suscriben los convenios (artículo 11 de la resolución); confiándose en esa misma medida su gestión al Estado, a través del Sistema Público de Empleo Estatal, como ordena el art. 24.2 del citado Real Decreto 395/2007.

La demanda de planteamiento del conflicto ni siquiera cuestiona que las ayudas de la resolución de 1 de febrero de 2010 respondan, efectivamente, a las previsiones de los arts. 6.4, 22 y 24.2 del Real Decreto 395/2007, vinculando de hecho la impugnación de la resolución, según expresamente alega el Letrado de la Xunta de Galicia, al cuestionamiento sobre la validez de aquellas normas superiores que a la sazón formalizaron en otros procesos constitucionales. Impugnaciones (de esta y alguna otra Comunidad Autónoma) que, sin embargo, resultaron oportunamente rechazadas en las Sentencias de este Tribunal de las que se ha hecho ya cita. Procede en consecuencia la desestimación del conflicto planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Xunta de Galicia.

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

Dada en Madrid, a veintiuno 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 que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4602-2010

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación de la Sala.

1. Ante todo, reitero los razonamientos contenidos en el punto 1 de mi Voto a la STC 88/2014, de 9 de junio, en cuanto a la incidencia que en esta materia podrían tener el título competencial del art. 149.1.13 CE y los correlativos de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, más en concreto, las del art. 30.1 y 7 del Estatuto de Autonomía para Galicia (que es la Comunidad Autónoma que, en este caso, promueve el conflicto). Y es que, aunque de la Sentencia aprobada por la mayoría pudiera desprenderse que la resolución impugnada solo se refiere a la formación de trabajadores ocupados, se silencia que el art. 5.1 d) de la misma también contempla la participación de trabajadores desempleados en las acciones formativas, aunque limitando su número a un máximo del 40 por 100 del total de trabajadores formados en cada plan, cuantía que no es nimia a los efectos de que se tengan en cuenta otros títulos competenciales.

2. Como se comprueba en el desarrollo del fundamento jurídico 4, la Sentencia de la que discrepo es tributaria de lo establecido en el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, y de lo dicho sobre el mismo en pronunciamientos previos, como el de la STC 88/2014, y los de las que en ella se citan, así como el de la STC 143/2014. En su día manifesté mi desacuerdo con los criterios sentados en dicho precepto, que fueron santificados en esas Sentencias previas, en cuanto que, en conexión con la disposición adicional primera, fijaba las circunstancias que permitían asignar importantes competencias ejecutivas a la Administración del Estado en detrimento de las Comunidades Autónomas; circunstancias que, como ya se expuso en el Voto particular a la STC 88/2014 (y posteriormente se reiteró en el Voto a la STC 143/2014) se basan esencialmente en la supraterritorialidad de las actuaciones o de los agentes intervinientes. Basta, en consecuencia, con dar por reproducido aquí cuanto se dijo en tal Voto particular, más en concreto, en su punto 3, para rechazar que se dieran las circunstancias precisas en orden a asignar al Estado competencias de ejecución, de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal.

3. Por otra parte, considero que en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia aprobada por la mayoría se efectúa un overruling respecto a la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, concretamente en cuanto al supuesto de los cuatro establecidos en dicho pronunciamiento en que se ha incardinado la cuestión que aquí nos ocupa. La Sentencia de la que discrepo considera que debe residenciarse en el supuesto del apartado d), que se refiere, específicamente, a supuestos en los que las Comunidades Autónomas tengan atribuidas «competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones», en los que, a pesar de esas competencias exclusivas, el Estado puede reservarse competencias para otorgar las subvenciones cuando concurren determinadas circunstancias excepcionales que se concretan en la STC 13/1992, a saber: que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y 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. A mi juicio, es patente que no nos encontramos ante dicho supuesto, porque en la materia laboral la Comunidad Autónoma de Galicia solo tiene competencias de ejecución, correspondiendo al Estado toda la legislación. En consecuencia, resulta indiscutible que nos encontramos ante un supuesto de aplicación del apartado c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que se refiere a aquellos casos 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», como ocurre en el caso de la materia laboral. A mi modo de ver, la Sentencia aprobada por la mayoría efectúa una aplicación desviada de la doctrina establecida en la STC 13/1992, FJ 8, tergiversando y distorsionando sus claros y precisos términos para extenderlos a supuestos distintos de aquellos para los que quedó establecido cada uno de los cuatro casos que se establecieron en dicha Sentencia.

4. Por si fuera poco lo anterior, el fundamento jurídico 6 de la Sentencia de la que discrepo realiza una interpretación desviada del art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, pues nos viene a decir que se ajusta a las determinaciones de tal precepto, y, por consiguiente, se produce la posibilidad de que el Estado desarrolle funciones de ejecución, bien cuando los planes de formación tienen carácter intersectorial, bien cuando ostentan un ámbito estatal las organizaciones empresariales y sindicales representativas de los respectivos sectores con las que se suscriben los convenios. Sin embargo, creo que ese entendimiento del precepto en cuestión resulta erróneo, porque los presupuestos que se mencionan no tienen el carácter alternativo que les otorga la Sentencia, sino que se trata de requisitos acumulativos, lo que significa que han de darse los dos presupuestos para que pueda tener lugar la gestión en la materia por parte del Estado. Me parece especialmente importante este extremo pues, a pesar de mi discrepancia —por razones ya expuestas en los citados votos particulares— con el referido art. 6.4, creo que no debe tolerarse, además, una lectura extensiva del mismo, pues al tratarse de una norma que afecta el normal ejercicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, debe ser objeto de una interpretación restrictiva para no extender las excepciones de los criterios ordinarios del reparto competencial más allá de los casos estrictamente establecidos en el precepto.

5. Finalmente, considero que la Sentencia ha dejado sin responder parte de las pretensiones articuladas en el conflicto positivo de competencias por la Xunta de Galicia. En efecto, como se desprende de los antecedentes de la Sentencia, además de la impugnación genérica dirigida contra el conjunto de la resolución discutida, la Xunta de Galicia efectúa de manera alternativa una impugnación de preceptos concretos, impugnación que, en la medida en que se rechaza la impugnación general, debería haber sido objeto de análisis por parte de la Sentencia aprobada por la mayoría que, sin embargo, ha omitido todo pronunciamiento sobre dicha pretensión.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

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