

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15759 *Pleno. Sentencia 225/2012, de 29 de noviembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 2947-2005. Planteado por la Junta de Galicia en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación. Competencias sobre legislación laboral, régimen jurídico de las Administraciones públicas y régimen estatutario de los funcionarios públicos: ayudas estatales para la formación de personal al servicio de las Administraciones locales, preceptos reglamentarios que invaden competencias ejecutivas de titularidad autonómica (STC 228/2003).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2947-2005 planteado por la Junta de Galicia en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 25 de abril de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Director general de la asesoría jurídica de la Xunta de Galicia por el que, en la representación que ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 2947-2005, en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, se señala por el representante procesal de la Comunidad Autónoma que la orden que es objeto del conflicto se dicta en el marco del III acuerdo de formación continua de las Administraciones públicas, de 11 de enero de 2001, y viene a establecer el procedimiento y las competencias para la concesión de ayudas dirigidas a la financiación de los planes de formación continua del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como las medidas de planificación, programación y control de dichas subvenciones y de las actividades formativas. Afirma la representación autonómica que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en materia de formación continua de los empleados públicos, el Estado sólo tiene atribuidas competencias normativas y, en concreto, las de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7 CE).

A juicio del representante autonómico, el Estado carece de competencias ejecutivas en relación con los planes de formación promovidos por las entidades locales y dirigidos a los funcionarios y personal laboral de las corporaciones locales, y en relación con los planes de formación que promuevan las organizaciones sindicales y vayan dirigidos al citado personal. En la medida en que la programación, planificación, financiación y control de las actividades formativas de los funcionarios de las entidades locales se sitúe en un ámbito territorial supralocal, las competencias ejecutivas deben residenciarse en la Administración autonómica que es la que ostenta competencias ejecutivas que pueden proyectarse sobre el régimen funcional y estatutario del personal al servicio de las entidades locales.

En este contexto, se señala que los artículos 4, 5, 8 y 9, en relación con el artículo 2.1 b) de la orden son inconstitucionales, en cuanto atribuyen al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y a la Comisión general de formación continua competencias ejecutivas en relación con la convocatoria de las ayudas, resolución del procedimiento y control de las actuaciones formativas, que deberían corresponder a la Comunidad Autónoma. Los artículos 6 y 7 regulan ciertos aspectos como las modalidades de gestión de los planes de formación o la determinación de los gastos que podrían financiarse con cargo a los créditos destinados a formación continua, que, a juicio de la Comunidad Autónoma, y aun reconociendo que se trata del ejercicio de competencias normativas se centran en aspectos sumamente concretos de una materia también muy específica dentro del ámbito del estatuto de los funcionarios públicos, como sería la gestión de los planes de formación, por lo que entiende que tal regulación excede notoriamente del concepto de bases, tal y como ha sido delimitado por una reiterada jurisprudencia constitucional. Considera asimismo plenamente aplicables a este supuesto los criterios sentados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1992, de acuerdo con la cual, las competencias para la convocatoria, gestión y control de subvenciones y ayudas corresponden a la administración que tenga atribuidas competencias ejecutivas sobre la materia o el sector de la actividad que sea objeto de financiación, por lo que deberían territorializarse las correspondientes partidas presupuestarias, de manera que fueran las Comunidades Autónomas las que, estableciendo los mecanismos de concertación social que estimasen pertinentes y las medidas de coordinación administrativa con las entidades locales afectadas, procediesen a realizar la programación, planificación y control de las actividades formativas y de las medidas tendentes a su financiación.

Afirma el representante autonómico que el anterior planteamiento no resulta desvirtuado por lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de bases de régimen local, que atribuye determinadas actividades formativas a una entidad estatal, como era el Instituto de Estudios de Administración Local (hoy integrado en el INAP), pues el mencionado precepto no constituye una norma atributiva de competencias, que pueda menoscabar las que corresponden a las Comunidades Autónomas, y tales previsiones hay que situarlas en el contexto histórico del año 1985, en que se aprueba la citada Ley de bases, siendo así que veinte años después se trata de una tarea que han asumido las Comunidades Autónomas, y en concreto, la de Galicia.

La demanda concluye solicitando que se declare que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia las competencias ejecutivas y de desarrollo normativo en relación con los planes de formación que afecten al personal al servicio de la Administración autonómica y de las entidades locales de Galicia y que se proceda a la anulación de la orden por vulneración de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de conformidad con lo previsto en los artículos 29.1 y 28.1 Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG), en relación con los artículos 149.1.7 y 149.1.18 CE.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Segunda de 10 de mayo de 2005, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia, acordando 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 artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional (LOTC), 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 de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnada o se impugnara la citada disposición, 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 7 de junio de 2005, el Abogado del Estado solicitó una prórroga, hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sección Segunda, mediante providencia de 9 de junio, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo inicialmente concedido. El 17 de junio de 2005 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

La Abogacía del Estado plantea con carácter previo una cuestión de índole procesal derivada de lo dispuesto en el artículo 63.3 LOTC en conexión con la jurisprudencia constitucional recaída sobre el mismo, en virtud de la cual considera que la demanda excede materialmente del contenido que al conflicto se dio en el trámite de requerimiento previo. Considera, en primer lugar, que en el citado requerimiento sólo se citan expresamente los artículos 4, 5, 8 y 9 de la orden como vulneradores de las competencias autonómicas, por lo que la controversia ha de circunscribirse a tales artículos, sin que sea legítima su extensión a los artículos 6 y 7 e incluso al artículo 3 de la misma. En segundo lugar, el requerimiento previo de incompetencia únicamente se plantea en relación con los planes de formación promovidos por la Administración local a que se refiere el artículo 2.1 b), por lo que no puede extenderse el conflicto, como pretende la demanda, a los planes de formación promovidos por los sindicatos [art. 2.1 c)] ni a los promovidos por las Comunidades Autónomas (art. 3).

Considera el Abogado del Estado que para la resolución del presente conflicto han de tenerse en cuenta, de conformidad con el artículo 59 LOTC, las competencias atribuidas al Estado por la legislación básica de régimen local y, en concreto, por el artículo 96 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, donde se prevé que el Instituto de Estudios de Administración Local desarrolle cursos de perfeccionamiento, especialización y promoción para los funcionarios al servicio de las entidades locales y colabore en dichas funciones con instituciones similares de las Comunidades Autónomas o de las propias corporaciones locales. La mención referida al Instituto de Estudios de Administración Local ha de entenderse hoy hecha al Instituto Nacional de Administración Pública, en el que aquél se integró, por lo que ha de reconocerse la competencia del INAP para desarrollar cursos destinados a funcionarios al servicio de las entidades locales.

Señala el Abogado del Estado que corresponde al INAP asumir la formación del personal con habilitación de carácter nacional, pues así resulta del artículo 98.1 en relación con el 92.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), declarados constitucionales en la STC 214/1989, por lo que la orden es perfectamente legítima en lo que se refiere a este personal. Por lo que respecta al restante personal de las entidades locales, la formación corresponde a las propias entidades locales y la LBRL atribuye esta competencia a los órganos superiores de las corporaciones locales, siendo el carácter bifronte de la Administración local el que permite a las corporaciones locales que entablen relaciones directas con el Estado, sin que exista un monopolio de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de planes de formación del personal de estas entidades, que no conforman una división territorial de la Comunidad Autónoma ni tienen una dimensión exclusivamente intraautonómica. El Estado puede entablar relaciones directas con las corporaciones, coadyuvando al desarrollo de las competencias de éstas, por lo que debe admitirse que el Estado, en concurrencia con las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión general de formación continua, pueda financiar directamente planes de formación del personal de las entidades locales; siendo así que cualquier otra solución

supone desconocer la naturaleza de éstas como entidades autónomas en que se organiza territorialmente el Estado y que pueden entablar relaciones directas no sólo con las Comunidades Autónomas sino también con el propio Estado.

4. Por providencia de 27 de noviembre de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Junta de Galicia contra la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación, que viene a regular las bases para la concesión de ayudas destinadas a desarrollar planes de formación continua promovidos por la Administración General del Estado, entidades locales, federaciones de municipios y provincias y organizaciones sindicales firmantes del mencionado acuerdo.

Este Tribunal debe determinar si, como alega la representación procesal de la Comunidad Autónoma recurrente, la regulación contenida en la orden, en lo que se refiere a los planes de formación promovidos por las corporaciones locales y por las organizaciones sindicales, y dirigidos a funcionarios y personal laboral de las entidades locales, vulnera las competencias que a la Junta de Galicia atribuyen los artículos 28.1 (desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de Galicia y régimen estatutario de sus funcionarios) y 29.1 (ejecución de la legislación laboral) de su Estatuto de Autonomía, en el marco de lo previsto en los artículos 149.1.7 y 149.1.18 CE.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal.

En primer término, ha de tenerse presente que la Orden APU/4217/2004 (tal como señala en su preámbulo y en el artículo 1.2) contempla un régimen de ayudas previsto para un horizonte temporal limitado al ejercicio de 2005, por lo que en la práctica ya se han agotado sus efectos. En relación con ello, y en lo que respecta a la pervivencia del presente conflicto, debemos insistir en nuestra doctrina, pues «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4). Hemos sostenido reiteradamente (SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 1; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; y 98/2001, de 5 de abril, FJ 3) que «deben considerarse vivas las disputas competenciales, pese al agotamiento de los efectos económicos de las normas que en cada caso resultaban controvertidas, cuando las modificaciones o derogaciones operadas en dichas normas dejaban subsistentes o irresueltas las cuestiones debatidas y las partes mantuvieron su interés en encontrar una respuesta a sus pretensiones, como se puso de relieve al no haber desistido del conflicto la parte actora ni tampoco haberse allanado la parte demandada». En el supuesto que se examina, dado que ambas partes mantienen la solicitud de que se declare la titularidad de la competencia controvertida, resulta procedente el pronunciamiento sobre las pretensiones planteadas.

En segundo término, hay que dar respuesta a la objeción de carácter procesal que se formula por el Abogado del Estado, según el cual, el texto de la demanda excede materialmente del contenido que se dio al conflicto en el trámite previo de requerimiento de incompetencia, en un doble aspecto. En primer término porque en el requerimiento únicamente se citan como objeto de impugnación los artículos 4, 5, 8 y 9, en conexión con el artículo 2.1 b) de la orden, sin que se efectúe referencia alguna a los artículos 6 y 7, que sí se citan en el texto de la demanda. En segundo lugar el requerimiento se dirige únicamente a los planes de formación promovidos por la Administración local, por lo que el conflicto no puede extenderse, como pretende la demanda, a los planes de formación promovidos por las organizaciones sindicales. Se cita en apoyo de esa argumentación la jurisprudencia constitucional que ha venido a afirmar que el contenido de la demanda de

planteamiento de un conflicto viene condicionado por lo solicitado previamente en el escrito de requerimiento, por lo que no puede prosperar un conflicto sobre aquellos puntos no incluidos previamente en aquél.

Esta cuestión previa debe ser resuelta de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, en la que hemos afirmado que «los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo», sin perjuicio de que este Tribunal «venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio o por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa ... pues es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el artículo 63 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento... puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que de acuerdo con el artículo 63.3 LOTC, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 2, entre las más recientes).

Examinado el texto del requerimiento de incompetencia, se constata que la argumentación contenida en el mismo se dirige en exclusiva a lo dispuesto en el artículo 2.1 b) de la orden que se refiere a los planes de formación promovidos por la Administración local, y se concreta en el ejercicio por la Comisión general de formación continua y el Instituto Nacional de Administración Pública, de competencias ejecutivas en relación con dichos planes, citándose al respecto lo dispuesto en los artículos 4, 5, 8 y 9 de la misma. Por lo expuesto, ha de entenderse que la demanda no puede extender el objeto del litigio a otros planes de formación distintos de los mencionados en el texto del requerimiento y, en consecuencia no puede ampliar la presente impugnación a los planes de formación promovidos por las organizaciones sindicales reguladas en el artículo 2.1 c) de la orden, ni dirigir el conflicto a preceptos distintos de los incluidos en el texto del requerimiento previo, como son los artículos 6 y 7, preceptos que, por lo demás, no guardan conexión lógica con los citados en el requerimiento, en tanto, como en el propio texto de la demanda se viene a reconocer, no contemplan el ejercicio por el Estado de competencias de naturaleza ejecutiva, que son las que constituyen el eje de la presente impugnación. En consecuencia, el objeto del conflicto ha de entenderse restringido a lo dispuesto en el artículo 2.1 b) en relación con los artículos 4, 5, 8 y 9 de la Orden APU/4217/2004.

3. Entrando en el enjuiciamiento sobre el fondo, cabe recordar que la orden que es objeto del presente conflicto viene a establecer las bases reguladoras de las ayudas dirigidas a subvencionar durante el año 2005 los planes de formación continua promovidos por la Administración General del Estado, entidades locales, federaciones de municipios y provincias y organizaciones sindicales firmantes del III acuerdo de formación continua de Administraciones públicas (art. 1), estableciendo tanto las condiciones generales y requisitos a cumplir para el acceso a esa financiación, como el procedimiento de tramitación, seguimiento y control de las ayudas, cuya gestión se atribuye a la Comisión general de formación continua y al Instituto Nacional de Administración Pública.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 228/2003, de 18 de diciembre, en relación con un supuesto similar al presente —si bien referido a la planes de formación continua promovidos por las Administraciones autonómicas—, la cuestión sobre la que

versa la presente controversia competencial no es otra que la relativa al alcance de la potestad subvencional del Estado en materia de formación continua en las Administraciones Públicas. Y en la resolución de aquellas controversias que se suscitan respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública, hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate (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 Junta de Galicia, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional, especialmente la recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, en la que se formula 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 «el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias ... ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación ... al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo».

En lo que respecta, pues, a la delimitación competencial, sostiene la Junta de Galicia, sin que a ello se oponga el Abogado del Estado, la incardinación de la presente controversia en lo dispuesto en el artículo 149.1, apartados 7 y 18 CE, en relación con los artículos 28.1 y 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG), lo que resulta confirmado por la doctrina de este Tribunal, que ha señalado que «las acciones formativas que se realicen en el seno de las Administraciones Públicas deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia bases ... del régimen estatutario de sus funcionarios o legislación laboral, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral. Pues bien, en la primera de estas materias, al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (art. 28.1 EAG), mientras que en la segunda ... la competencia normativa (toda la competencia normativa y no sólo la competencia para dictar bases) corresponde al Estado y a la Comunidad Autónoma la de ejecución. En todo caso, los precitados títulos competenciales del Estado le habilitan, según nuestra doctrina (por todas STC 13/1992, FJ 8), para canalizar una parte de los fondos públicos destinados a la formación continua hacia esta específica formación en el seno de las Administraciones Públicas, siempre que tal destino no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostenta la Comunidad Autónoma de Galicia, la cual deberá disponer de los fondos territorializados según criterios objetivos que le correspondan con el fin de aplicarlos a la expresada finalidad» (STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8; reiterada en las SSTC 228/2003, FJ 8 y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

4. De acuerdo con este planteamiento general, el análisis de la orden objeto del conflicto ha de tomar como referencia lo dispuesto en la Sentencia 13/1992, 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.

Las subvenciones que nos ocupan se reconducen a lo dispuesto en el fundamento jurídico 8, apartados b) o c) de la STC 13/1992, en función del status jurídico de los destinatarios, supuesto que se da «cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva ..., o bien tiene

competencia sobre las bases o la coordinación general del sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando las condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento 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». Y, como dijimos en la STC 228/2003, FJ 8, estos principios son válidos tanto para la gestión de las ayudas de formación del personal funcionario como del personal en régimen laboral.

Siendo ésta la regla general, nuestra doctrina ha acogido también la posibilidad de que las subvenciones «puedan ser gestionadas, excepcionalmente por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente gestión centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado», posibilidad que puede hacerse efectiva cuando «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» [STC 13/1992, FJ 8 d)].

5. En el supuesto que nos ocupa, la Abogacía del Estado no fundamenta la centralización de la gestión en el criterio que se acaba de reproducir, sino que sustenta la competencia estatal en la doctrina constitucional relativa a la naturaleza bifronte del régimen local que, a su juicio, comporta que los entes locales puedan relacionarse directamente tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas, lo que justificaría la exclusión de la intervención autonómica en la gestión de las presentes subvenciones.

Dicha argumentación fue expresamente rechazada en la STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7, en la que nos pronunciamos sobre una cuestión análoga a la que constituye el objeto del presente conflicto y afirmamos entonces que «el carácter bifronte del régimen local es el resultado de la actividad concurrente del Estado ...y de las Comunidades Autónomas (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales (STC 31/2010, FJ 36). En definitiva, dado el alcance que tiene el llamado carácter bifronte del régimen local, que exige que se tengan en cuenta tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas, debemos examinar si esta línea de subvención habilita al Estado para, además de establecer sus condiciones básicas, retener la tramitación y resolución, pues el carácter bifronte del régimen local no le permite al Estado ignorar las competencias de las Comunidades Autónomas».

El carácter bifronte del régimen local permite, pues, a las Administraciones locales mantener relaciones directas tanto con el Estado como con las propias Comunidades Autónomas, de lo que son muestra los artículos 96 y 98 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, citados en el texto de la demanda; pero ello no justifica por sí mismo que en el ejercicio de sus competencias, el Estado pueda prescindir u obviar las que en dicho ámbito correspondan a las Comunidades Autónomas, pues la naturaleza bifronte del régimen local no ampara que la actuación estatal pueda sustituir la que constitucional y estatutariamente corresponde a las Comunidades Autónomas y, en el supuesto que nos ocupa, el examen de la orden controvertida no permite deducir que se haya producido esa relación directa que traería consigo la transferencia directa de los fondos a las entidades locales, a diferencia de la previsión expresa que sí se contempla en el caso de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 3.1). Las competencias atribuidas al Estado en los artículos 149.1.7 y 149.1.18 CE facultan a éste para el establecimiento de medidas de apoyo económico a los entes locales para que alcancen determinados objetivos en materia de formación de su personal, para la determinación de las prescripciones generales que han de cumplir los entes locales para promover planes que les permitan acceder a la financiación estatal correspondiente, así como las condiciones que dichos proyectos han de cumplir, pero debe respetar, en todo caso, las competencias estatutariamente asumidas en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal. Ello implica que lo que debemos valorar es, en definitiva, si la disposición impugnada determina por su propio contenido que haya de ser el Estado quien tramite centralizadamente los fondos subvencionales en lugar de repartirlos, según criterios objetivos, entre las Comunidades Autónomas para que sean éstas las que realicen tal tramitación en relación con las Administraciones locales situadas en el respectivo ámbito territorial.

Teniendo en cuenta que están perfectamente determinados en el acuerdo de formación continua las finalidades perseguidas y los criterios fundamentales que han de reunir los planes de formación, no se aprecia, como se sigue del fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, que la gestión estatal de las subvenciones «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». La información que al respecto posea el Estado junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas y de las propias Administraciones locales, permite a la Comisión general de formación continua, en cuanto órgano paritario de representación (arts. 15 y 16 del acuerdo de formación continua de las Administraciones públicas), alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios y evitar que se produzcan quiebras relevantes de la garantía de igualdad en las posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En el mismo sentido, el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación en el seno de este organismo de representación conjunta, permite garantizar suficientemente la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del plan, teniendo en cuenta que «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, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia» (SSTC 106/1987, FJ 4 y 159/2011, FJ 7, entre otras).

6. Descartada pues la exigencia de la gestión centralizada de las ayudas, es preciso entrar en el concreto examen de los preceptos impugnados, con el fin de determinar si se acomodan o no al marco competencial que se ha expuesto.

En lo que respecta al artículo 4, sus apartados 1 y 2 vienen a complementar y concretar las funciones que corresponden a la presidencia y a la secretaría de la Comisión general de formación continua, en el marco de lo dispuesto en el artículo 15 y en la disposición adicional quinta del III acuerdo de formación continua en las Administraciones

públicas. Las funciones que en estos apartados se contemplan son fundamentalmente de impulso, dirección y coordinación de los planes y de aplicación de los criterios sobre distribución de los fondos entre las Administraciones promotoras, por lo que se insertan en el ámbito de la planificación y coordinación general, dirigida precisamente —en los términos antes expuestos— a garantizar la objetividad y equidad en el reparto de los fondos entre los posibles destinatarios, por lo que no vulneran las competencias autonómicas de ejecución.

Las previsiones contenidas en el apartado 3 del artículo 4, en cambio, vulneran las competencias de ejecución que corresponden a la Junta de Galicia, en cuanto se encomienda al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el ejercicio de funciones de naturaleza inequívocamente ejecutiva, de tramitación y gestión de las ayudas (convocatoria, requerimiento de devolución en caso de incumplimiento, anticipo de cantidades, resolución del procedimiento de concesión, resolución de la solicitud de modificación del contenido del plan; planificación y programación de actividades complementarias, de apoyo a la gestión y de evaluación) que pertenecen al ámbito competencial autonómico.

El artículo 5 viene a establecer que el INAP financiará los costes que correspondan a actividades de «información, divulgación y fomento de la participación», fijando el importe destinado a tal fin, e incluyendo el ejercicio de actividades de planificación y programación así como de valoración posterior de dichas actividades, en cuyo diseño se tendrán en cuenta las propuestas realizadas por los distintos promotores de los planes de formación. Se contemplan en el precepto prescripciones de carácter general dirigidas a promover la participación en los planes de formación continua de las Administraciones públicas, que, por su naturaleza, se sitúan al margen de lo que constituye la actividad concreta de ejecución de dichos planes y de gestión de los fondos correspondientes, pues su objeto es el de coadyuvar a la mejora del sistema en su conjunto, por lo que no vulneran las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma.

El artículo 8 establece el régimen de reintegro de los fondos que no se hayan ejecutado en el ejercicio presupuestario para el que se aprobaron; esta disposición se complementa con lo señalado en el artículo 9, que establece el procedimiento para el reintegro de dichos fondos. El primero de estos preceptos no vulnera las competencias de la Junta de Galicia, pues se limita a prescribir, en el ámbito estrictamente normativo, el carácter finalista de los fondos y las condiciones para hacerlo efectivo. Por el contrario, el artículo 9 es una norma puramente aplicativa de carácter procedimental y, por lo tanto, forma parte de las competencias que en este ámbito corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, pues «hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común» (por todas, STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7).

7. Una vez llegados a este punto, sólo nos resta pronunciarnos sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias que hemos apreciado, y partiendo de nuestra doctrina tradicional sobre las subvenciones reguladas en disposiciones que ya 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, o 230/2003, de 18 de diciembre), la pretensión de la Junta de Galicia puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de que haya de procederse a la anulación de los preceptos correspondientes.

FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Inadmitir el conflicto en relación con los artículos 6 y 7 de la Orden APU 4217/2004, de 22 de diciembre.
- 2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias núm. 2947-2005 y, en su virtud, declarar que vulneran las competencias de la Junta de Galicia el artículo 4, apartado 3, y el artículo 9, de la mencionada orden.
- 3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.