

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5635 *Sala Segunda. Sentencia 38/2012, de 26 de marzo de 2012. Conflicto positivo de competencia 10801-2009. Planteado por la Junta de Galicia en relación con la resolución de la Dirección general de medio natural y política forestal de 31 de agosto de 2009, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Distribución de competencias sobre medio ambiente: convocatoria estatal de subvenciones que vulnera las competencias de la Junta de Galicia (STC 13/1992).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 10801-2009, promovido por la Junta de Galicia, representado por el Letrado de la misma, contra la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 29 de diciembre de 2009 el Letrado de la Junta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Se adjunta el requerimiento de incompetencia así como la respuesta negativa al mismo acordada por el Consejo de Ministros. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) La representación procesal de la Junta de Galicia comienza su escrito describiendo la resolución por la que se convoca la concesión de ayudas objeto de litigio, cuyas bases se encontrarían en la Orden ARM/1935/2009, de 8 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de dichas ayudas («Boletín Oficial

del Estado» de 20 de julio de 2009) que afirma dictarse en ejercicio de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.23 CE.

De acuerdo con la resolución impugnada los destinatarios de las ayudas son entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal; las actividades subvencionables deberán llevarse a cabo por lo menos en dos Comunidades Autónomas y se exige que en la solicitud conste un documento de aceptación de las Comunidades Autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad se vea afectada por la actuaciones para las que se solicita subvención. Toda la gestión de las ayudas se encomienda al Estado.

b) A continuación se señala que nos encontramos ante la cuestión del *spending power* del Estado central y se reproduce la doctrina de este Tribunal en materia de poder de gasto o subvencional recogida en la STC 13/1992 afirmándose que el poder de gasto no constituye un título atributivo de competencias y es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias y recordándose los cuatro supuestos generales desarrollados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.

c) El escrito de la representación de la Junta de Galicia considera que el título competencial objeto de incidencia de las ayudas es el de medio ambiente como lo demuestra la remisión al art. 149.1.23 CE que realiza la Orden ARM/1935/2009 que aprueba las bases reguladoras de la convocatoria.

El escrito examina la distribución de competencias en la materia, concluyendo que corresponde al Estado la legislación básica en materia de medio ambiente, y a las Comunidades autónomas el desarrollo normativo, sobre todo el destinado a alcanzar una mayor protección de ese bien jurídico, y el plano ejecutivo.

d) Determinado el título competencial, analiza el escrito de la Junta de Galicia el apartado, de aquellos descritos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en el que deben incluirse las ayudas referidas, para concluir que estaríamos en el supuesto b) al que se refiere el citado fundamento jurídico 8. El Estado, en cambio, afirma el escrito del representante de la Junta de Galicia, parece entender que debemos situarnos en el apartado d) de la STC 13/1992, FJ 8.

La discusión estaría entonces en si es o no posible que se produzca la gestión centralizada de las ayudas, que es el supuesto contemplado en dicho apartado d). El escrito de la representación de la Junta de Galicia recuerda que la Orden ARM/1935/2009, en su preámbulo, justificaba la necesidad de esa centralización de la siguiente manera:

«De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, se trata de ejercer una actividad de fomento con entidades de ámbito supraautonómico, es decir, que actúan mas allá del ámbito territorial que constituye el límite dentro del que ejercen sus competencias las comunidades autónomas, principio de territorialidad, y nos encontramos ante uno de los casos en que, se pretende asegurar la plena efectividad de estas medidas de fomento, dentro de la ordenación básica del sector, y garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos, por lo que queda justificada la gestión de las ayudas por la Administración general del Estado.

Por otra parte para el desarrollo de las actuaciones que tienen por objeto la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, en ámbitos supraautonómicos, se requiere en su ejecución un grado de homogeneidad que sólo se garantiza a través de la Administración general del Estado.»

Para la representación de la Junta de Galicia, el hecho de que los destinatarios de las ayudas sean entidades de ámbito supraautonómico no significa que los programas que vayan a desarrollar tengan tal carácter, lo que lo descarta como justificación para redireccionar hacia la Administración central las funciones ejecutivas.

Asimismo, considera el escrito del representante de la Junta de Galicia, que no se justifica que se den el resto de los requisitos exigidos por el apartado d) del fundamento

jurídico 8 de la STC 13/1992, que revelarían la necesidad de una gestión centralizada y, sobre todo, no se justifica por qué la territorialización de los fondos y el desarrollo y gestión autonómica supondría un problema a estos efectos.

Se afirma, por ejemplo, que no ha quedado demostrado que en las actuaciones de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad a las que se refieren las ayudas sea necesaria la homogeneidad en todo el Estado, cuando, precisamente, afirma el escrito de la representación de la Junta de Galicia, es la actuación local e infraautonómica la más eficaz.

Tampoco se demuestra que exista un peligro de sobrepasar la cuantía global de los fondos si se procediera a la territorialización de los mismos, pues cada Comunidad Autónoma se ajustaría, en las concesiones de las ayudas, al montante que se le hubiera adjudicado.

Señala el escrito que plantea el conflicto que la exigencia de que las actividades subvencionables deban llevarse a cabo por lo menos en dos Comunidades Autónomas no es suficiente para excluir la territorialización de los fondos y la gestión autonómica. Para el representante de la Junta la resolución ampara –o no impide– programas que, aunque se desarrollen en varias Comunidades Autónomas, son en realidad perfectamente divisibles territorialmente. Si la regla general es la gestión autonómica, le corresponde al Estado demostrar que sin una centralización en la gestión la acción pública sería irremediabilmente ineficaz. Se recuerdan pronunciamientos de este Tribunal en los que se advierte de la tentación del Estado de revertir en él funciones ejecutivas por la excusa de la supraterritorialidad, pues entonces «sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias» (STC 223/2000, FJ 11).

Para el representante de la Junta de Galicia aunque sea un programa que se deba desarrollar en varias Comunidades Autónomas nada impide que sean instrumentos de cooperación y coordinación entre esas Comunidades Autónomas los que solventen esa problemática. Se recuerda así la STC 194/2004, en materia de medio ambiente, que habría establecido que las competencias ejecutivas autonómicas impiden formulas de cogestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas y habría recordado la necesidad de que las Comunidades Autónomas establezcan fórmulas de colaboración en el caso, en aquella ocasión, de que un parque nacional se extienda por el territorio de varias de ellas.

Se señala igualmente que la previsión entre la documentación a presentar de la aceptación de las Comunidades Autónomas afectadas por la actividad propuesta no es sustitutiva de las competencias autonómicas de gestión constitucionalmente garantizadas. Para la representación de la Junta esa aceptación denota que no hay supraterritorialidad autonómica en sí misma, y que cabe territorializar los programas a subvencionar.

e) Una vez situados en el apartado b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, el escrito de la Junta de Galicia determina las consecuencias que ello implica para la resolución impugnada.

En este caso la inconstitucionalidad sería de la resolución objeto de conflicto en su conjunto puesto que ésta establece una convocatoria de ayudas que correspondería efectuar a las Comunidades Autónomas por pertenecer a la dimensión ejecutiva de la competencia sobre medio ambiente.

En todo caso habría invasión competencial por parte de los siguientes artículos: primero, en cuanto la convocatoria la realiza un centro directivo estatal, cuando corresponde hacerlo a la Comunidad Autónoma; segundo, por no territorializar; cuarto, quinto y noveno por fijar detalladamente los requisitos y documentación a presentar, así como los criterios de valoración adentrándose en lo que sería legítimo desarrollo autonómico (los artículos cuarto y quinto se remiten a la normativa estatal y no a la autonómica); sexto, séptimo, octavo, décimo y decimotercero, por ubicar la dimensión ejecutiva en el Estado; undécimo, por excesiva concreción y por extralimitación en la fijación del plazo cerrado; duodécimo, por fijar que la notificación será en el «BOE»; tercero y anexo, por obviar la intervención autonómica que debe existir.

Finaliza el escrito de la Junta de Galicia solicitando que se declaren vulneradas las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia y en concreto las derivadas del art. 27.30 y, en su caso, de los apartados 10 y 11 del art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia por parte de la resolución objeto de conflicto.

2. Mediante providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto; atribuir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido el conocimiento del presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la resolución de 31 de agosto de 2009 de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito de 5 de marzo de 2010 el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida mediante providencia de la Sala Segunda de 8 de marzo de 2010. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró el día 9 de abril de 2010. En dicho escrito se opone a la demanda por las razones que se recogen a continuación.

a) Señala el Abogado del Estado que el conflicto se dirige formalmente contra la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Sin embargo, es la Orden ARM/1935/2009, de 8 de julio, la que realmente disciplina la subvención por lo que aunque el conflicto se dirija contra la resolución de 2009 lo cierto es que el examen de la misma no puede hacerse desconectándola de la orden del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de 2009.

Reproduce el escrito del Abogado del Estado, como ya hiciera el del representante de la Junta de Galicia, el preámbulo de la Orden ARM/1935/2009 y a continuación analiza el contenido de la misma. Destacando que constituyen requisitos de las ayudas tanto que «las entidades y organizaciones solicitantes» tengan un «ámbito de actuación supraautonómico» [art. 4.1 c)], como que las actividades financiadas tengan «un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma» (art. 4.2). Señalando igualmente que toda solicitud debe acompañarse de la «aceptación de las Comunidades Autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad sea afectada por la actuaciones para las que se solicita subvención» [artículo 7.3 a)]. Y recordando que la Orden se dicta al amparo del art. 149.1.23 CE.

Subraya el escrito del Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma de Galicia no formuló observación alguna a la orden a pesar de haber sido consultada. Y recuerda que a las ayudas convocadas por la resolución objeto de conflicto se presentaron tres solicitudes con incidencia en Galicia, dos de las cuales no fueron aceptadas en cuanto no aportaron el certificado de aprobación de la Comunidad Autónoma.

b) Realiza a continuación el escrito del Abogado del Estado el encuadramiento competencial afirmando que la materia sobre la que de forma prevalente incide la resolución impugnada es la de medio ambiente.

Efectúa el escrito un breve examen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto refiriéndose a la STC 13/1992 y a los cuatro supuestos generales entre los que destaca dos, el b) y el d), del fundamento jurídico 8 de la Sentencia referida.

Igualmente se refiere a la distribución de competencias en materia de medio ambiente afirmando que corresponde al Estado el establecimiento de las bases y a las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución de esa legislación y recordando las exigencias formales y materiales de lo básico, así como sus posibles excepciones.

Reproduce a continuación el Abogado del Estado la doctrina constitucional sobre la supraterritorialidad recordando que el Tribunal Constitucional ha legitimado excepcionalmente el ejercicio estatal de las competencias ejecutivas «cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas». (STC 306/2000, FJ 8).

c) Entra a continuación el Abogado del Estado a analizar la constitucionalidad de la resolución impugnada.

Destaca en primer lugar la posible existencia de programas necesarios para la protección del medio ambiente que tengan un alcance supraautonómico y que no resulten fraccionables, en cuyo caso no existiría ningún obstáculo a que el Estado decida destinar fondos a financiar tales programas cuya gestión, si efectivamente se cumple el requisito de la supraterritorialidad y la indivisibilidad del programa, sólo puede realizarse por el Estado.

A continuación señala el Abogado del Estado que la Orden ARM/1935/2009 y la resolución objeto de conflicto no son sino estricto desarrollo del art. 71 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad que establece que «el Ministerio de Medio Ambiente podrá conceder ayudas a las entidades sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones que afecten a más de una Comunidad autónoma y que tengan por objeto la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, previa aceptación, en su caso, de las Comunidades autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad sea afectada por las actuaciones».

Precepto que no suscitó para ninguna Comunidad Autónoma problema competencial alguno y tampoco lo ha suscitado ahora para Galicia, que no se refiere en la demanda a la posible inconstitucionalidad del precepto. Tanto la orden como la resolución respetarían escrupulosamente el precepto legal de cobertura y por tanto, aceptada la plena constitucionalidad del art. 71 de la Ley 42/2007, resulta imposible sostener con fundamento la inconstitucionalidad de una resolución que es escrupulosa ejecución del precepto legal de cobertura.

Para el Abogado del Estado ya desde la Orden ARM/1935/2009 se aprecia claramente la exigencia de una proyección supraautonómica de las ayudas, tanto desde la perspectiva subjetiva como objetiva. Por otro lado, el preámbulo de la misma orden establece la necesidad de que el importe de las subvenciones «no sobrepase la cuantía global de los fondos». Señalando el Abogado del Estado que, de antemano, resulta imposible saber qué concretos proyectos se presentarán para percibir la subvención, por lo que difícilmente podrá determinarse cuáles serán los más interesantes de forma que puedan territorializarse los fondos entre las diversas Comunidades Autónomas. Es más, señala el escrito de la Abogacía del Estado que resulta lógico suponer que existan intereses contrapuestos de las Comunidades Autónomas, en cuanto cada una habrá de estar interesada en la financiación prioritaria de aquellos proyectos que mayor incidencia tengan en la propia Comunidad, al margen de su interés desde una perspectiva estatal de conservación del patrimonio natural. La gestión centralizada trataría de conciliar tales

intereses, resultando difícil que tal conciliación pueda llevarse a cabo a través de mecanismo colaborativos.

La conciliación de los diversos intereses territoriales consiguiendo a un tiempo el objetivo de respetar los límites cuantitativos máximos justificaría la gestión centralizada de las ayudas.

Señala el escrito del Abogado del Estado que el Estado, respetuoso con las competencias autonómicas, ha previsto el más intenso instrumento participativo que cabría imaginar por parte de las Comunidades Autónomas afectadas: una especie de codecisión o resolución compartida Estado-Comunidad Autónoma al haber previsto la necesidad de aportar la previa aceptación de las Comunidades Autónomas afectadas por el proyecto, sin la cual el Estado no puede entrar a valorar el proyecto en cuestión.

Finaliza el escrito del Abogado del Estado afirmando que tanto el art. 71 de la Ley 42/2007, como la Orden ARM/1935/2009 y la resolución impugnada vienen a resumir los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para la gestión centralizada de las ayudas, dada su supraterritorialidad y la necesidad de conciliar intereses eventualmente divergentes de las Comunidades Autónomas, de modo que cabe entender constitucionalmente admisible el régimen de ayudas que establece la disposición impugnada.

4. Mediante providencia de 22 de marzo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia frente a la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Para la Junta de Galicia la resolución objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de medio ambiente derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando de este modo la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero).

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene la conformidad de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas con la doctrina constitucional (también, la STC 13/1992, de 6 de febrero) al tratarse de uno de los supuestos en que puede producirse tal centralización.

2. Antes de examinar la conformidad o disconformidad de la resolución objeto de conflicto con la distribución de competencias, procede despejar una cuestión previa. Afirma el Abogado del Estado que el artículo 71 de la Ley 42/2007 no suscitó en su día problema competencial alguno y tampoco lo ha suscitado ahora la Junta de Galicia que no se refiere en la demanda a la posible inconstitucionalidad del precepto legal referido. Para el Abogado del Estado tanto la orden como la resolución objeto de conflicto respetarían escrupulosamente el precepto legal de cobertura y por tanto, aceptada la plena constitucionalidad del art. 71 de la Ley 42/2007, resulta imposible sostener con fundamento la inconstitucionalidad de una resolución que es ejecución del precepto legal de cobertura.

Pues bien, no cabe aceptar la argumentación de que la falta de impugnación por la Junta de Galicia del precepto legal de cobertura supone la plena constitucionalidad del mismo, pues de acuerdo con nuestra doctrina «la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de

los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia de[] aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 de la LOTC» (STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3).

Por lo demás, en el presente caso, la controversia competencial introducida por la representación de la Junta de Galicia no surge de la disposición legal citada por la Abogacía del Estado, sino que se plantea respecto de la regulación completa del régimen de otorgamiento de las subvenciones, así como de su gestión y resolución centralizadas. Reproche que no es imputable al art. 71 de la Ley 42/2007, en la medida en que éste no reserva al Estado la competencia para la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión centralizada de determinadas ayudas, limitándose a disponer que el Ministerio de Medio Ambiente podrá conceder ayudas a determinadas entidades para el desarrollo de actuaciones con unas características determinadas. El precepto legal referido no impone, ni la completa regulación, ni la centralización de todo el procedimiento de gestión de las ayudas, por lo que la invasión competencial denunciada sólo sería atribuible, en su caso, a las disposiciones de desarrollo.

Por tanto, la presente disputa competencial debe centrarse, exclusivamente, sobre la conformidad o disconformidad al orden competencial, constitucional y estatutario, de la resolución objeto de conflicto, salvo las referencias indispensables a la Orden ARM/1935/2009 que contiene la normativa básica en cuya virtud se ha dictado dicha resolución.

3. De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3) la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar el contenido concreto de la resolución objeto de conflicto a fin de determinar la incardinación competencial de esta línea de ayudas.

Las partes de este proceso coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de medio ambiente, criterio que hay que confirmar en razón de que el objeto de las subvenciones recogidas en la resolución impugnada es la realización de actividades relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Principios y finalidades que se encuentran enumerados en tales normas y que se refieren, entre otros muchos; al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; a la conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad; a la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora; a la conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; a la contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales; a la conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas forestales; o a la integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad.

El ámbito material en el que debe incardinarse la resolución cuestionada es, por tanto, el relativo a medio ambiente y a montes, por ser estas dos las materias más directamente afectadas, tal y como queda, asimismo, confirmado por la remisión que se realiza al art. 149.1.23 CE en la disposición final primera de la Orden ARM/1935/2009, en la que se contienen las bases de la convocatoria en las que se sustenta la resolución objeto de conflicto.

Encuadrada de este modo la cuestión controvertida, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) sobre estas materias –medio ambiente y montes– se traduce en que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado las competencias tanto para dictar la legislación básica en relación con la «protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», como para dictar la legislación básica en relación con «montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva para dictar «normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23 CE» (art. 27.30 EAG), así como la competencia exclusiva sobre «montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución» (art. 27.10 EAG).

El Estado tiene, por tanto, la competencia sobre las bases en materia de medio ambiente y montes, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

4. Una vez expuesto el marco competencial de los términos del debate procesal trabado entre las partes, podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones. Así, lo discutido entre las partes resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la resolución objeto de conflicto.

Al abordar este tipo de conflictos nuestro punto de partida ha sido invariablemente que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, que «el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial» (STC 13/1992, FFJJ 4 y 6). Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si la materia o sector de la actividad pública a la que aquéllas se dirigen son de competencia exclusiva del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7). A los efectos de dicha Sentencia, 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 que, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, siguen siendo referente constante de nuestra doctrina posterior y de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. De hecho, el debate trabado entre las partes en este proceso, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en las materias medio ambiente y montes, se centra en determinar el supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas.

Al respecto, la representación procesal de la Junta de Galicia entiende que nos encontramos en el denominado segundo supuesto, recogido en el fundamento jurídico 8 b) de la meritada STC 13/1992, el cual determina lo siguiente:

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

Por su parte, el Abogado del Estado disiente del anterior planteamiento y considera que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que, como excepción, resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el fundamento jurídico 8 d) de la misma Sentencia 13/1992, en el que dijimos que la gestión centralizada estatal, «sólo 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 de la medida de fomento de que se trate».

Debemos pronunciarnos ahora sobre cuál de estos dos supuestos le es de aplicación a la resolución impugnada en razón a sus características.

5. Así centrados los términos de la cuestión, para su resolución habremos de comenzar analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción centralizada de las competencias de regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas, pues nos encontramos ante un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas. A este respecto, teniendo presente que la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, debemos examinar tanto la resolución objeto de conflicto como la orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas, la Orden ARM/1935/2009. Igualmente atenderemos a los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la reserva al Estado de tales competencias relacionadas con la regulación, gestión y pago de las ayudas.

En la Orden ARM/1935/2009 que establece las bases reguladoras de las ayudas convocadas por la resolución objeto de conflicto se justifica, especialmente en su preámbulo, la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión de las ayudas por la

Administración general del Estado en una serie de motivos. En concreto: a) en la exigencia de que los beneficiarios sean entidades de ámbito supraautonómico, es decir, que actúen más allá del ámbito territorial que constituye el límite dentro del que ejercen sus competencias cada una de las Comunidades Autónomas; b) en la pretensión de asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, dentro de la ordenación básica del sector y de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos y c) en la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma.

En relación con el primer punto, el que se refiere a la exigencia de que los beneficiarios de las ayudas sean entidades de ámbito supraautonómico, es decir, que, según su título constitutivo, actúen más allá del ámbito territorial que constituye el límite dentro del que ejercen sus competencias las distintas Comunidades Autónomas, hay que decir que ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas. El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengán desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas.

6. Tampoco resulta argumento bastante el que se refiere a la necesidad de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional, respecto al cual alega el Abogado del Estado que resulta imposible saber, de antemano, qué concretos proyectos se presentarán para percibir la subvención, por lo que, en su opinión, difícilmente podrá determinarse cuáles serán los más interesantes de forma que puedan territorializarse los fondos entre las diversas Comunidades Autónomas. En este punto, el preámbulo de la orden, que recoge explícitamente tal necesidad, parece atender a la doctrina de este Tribunal que ha establecido que la gestión por el Estado de las actividades de ejecución orientadas al otorgamiento de ayudas «sólo sería constitucionalmente admisible si, la centralización de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad 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, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (por todas, STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). Sin embargo, la simple reproducción de la doctrina constitucional referida en el preámbulo de la orden no supone necesariamente que tales exigencias concurren en el caso.

En efecto, en relación con la necesidad de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas, por parte de sus potenciales destinatarios, este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar que «tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias y por ello hemos declarado que... 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 (STC 106/1987, FJ 4)» (STC 200/2009, FJ 4).

Por ello, nuestra doctrina ha rechazado «que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que "la territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que,

efectivamente, no recibieran la ayuda”, puesto que “las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan. También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos (STC 186/1999, FJ 10)” (STC 188/2001, FJ 11). Y es que, en definitiva, “la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de coherencia con el respeto al principio de autonomía, de modo que ... las dificultades que pudieran existir... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma...” (SSTC 106/1987, FJ 4; y 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10)» (STC 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7).

La selección de unos concretos proyectos dirigidos a la consecución de un objetivo determinado, por tanto, «puede conseguirse a través del sistema constitucional de distribución de competencias teniendo muy en cuenta que, como ya dijimos en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 20, la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye el elemento fundamental del Estado autonómico, en particular, en ámbitos como el presente en que han de conciliarse las competencias estatales ... con las exclusivas autonómicas en esta materia lo que puede producirse bien sea a través de convenios ajustados al orden de distribución de competencias (SSTC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5, y 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 7 y 10) u otras fórmulas» (STC 200/2009, FJ 4).

En conclusión, la garantía de que todos los proyectos presentados tengan iguales posibilidades de acceso a la subvención no justifica la total centralización de la gestión de estas ayudas, pues existen mecanismos de cooperación y coordinación a través de los cuales es posible valorar cuáles son, de entre los diferentes proyectos que presenten las entidades y organizaciones no gubernamentales, los que mejor satisfacen las finalidades medioambientales pretendidas por la norma reguladora.

7. Por otra parte, la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, es decir que las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico, tampoco puede justificar, por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas. En este sentido hemos de recordar que este Tribunal ha afirmado que la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5). Así, en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16, recogiendo doctrina anterior, afirmamos que «“es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia [ciertos espacios naturales supracomunitarios]... Ciertamente los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia” (STC 102/1995, FJ 19)». Como dijimos ya en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, al abordar el enjuiciamiento de un precepto de un reglamento estatal que atribuía al Estado la declaración de «zona atmosférica contaminada» cuando dicha zona se extendiera por más de una Comunidad Autónoma, «es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones

excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución» (STC 329/1993, FJ 4).

Ahora bien, planteada así la cuestión, señalamos entonces que «no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifiquen la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (STC 329/1993, FJ 4). Supuestos excepcionales que consideramos que no se daban en aquella ocasión.

8. De la doctrina recogida en los fundamentos jurídicos 5, 6 y 7, se desprende que, de acuerdo con la misma, la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla general ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen y gestionen las ayudas, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la gestión autonómica. En efecto, concretando los términos de la excepcionalidad requerida, hemos dicho que el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, «cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)» (SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18 y 190/2000, de 13 de julio, FJ 9). Por tanto, el carácter supraautonómico de las ayudas «no justifica la competencia estatal, ya que la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución». [STC 77/2004, de 29 de abril, FJ 6 b)].

De este modo, correspondería al Estado la carga de probar que en los supuestos de aquellas ejecuciones con alcance supraautonómico la ejecución no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, bien sean de naturaleza vertical –entre el Estado y las Comunidades Autónomas–, bien de naturaleza horizontal –entre Comunidades Autónomas–, ya que tales son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses entre los distintos entes territoriales.

Para determinar si el Estado ha levantado tal carga probatoria, examinaremos los argumentos aportados por el Abogado del Estado en su escrito de oposición al conflicto planteado y en defensa de la resolución recurrida. En primer lugar considera el Abogado del Estado que resulta imposible imaginar cómo la conciliación de intereses contrapuestos de las Comunidades Autónoma y su confluencia con el superior interés medio ambiental desde una perspectiva nacional pueda llevarse a cabo a través de mecanismos colaborativos distintos al previsto en la propia orden del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de 2009. En tal sentido afirma que el Estado ha introducido el más intenso instrumento participativo que cabría imaginar por parte de las Comunidades Autónomas afectadas: una especie de codecisión o resolución compartida Estado-Comunidad, pues las Comunidades Autónomas cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad se vea afectada por las actuaciones para las que se solicita la subvención, de acuerdo con las bases de la convocatoria, han de prestar su conformidad al mismo.

Para el Abogado del Estado resulta de todo punto imposible pensar en otro mecanismo más intenso de colaboración que garantice una eficaz y equitativa gestión de las ayudas.

Pues bien, este Tribunal ha rechazado expresamente que tal clase de mecanismos pueda salvaguardar la autonomía de las Comunidades Autónomas, con el siguiente planteamiento: «se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas en modo alguno están obligadas a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquellas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido pues sería como ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante [argumenta el Tribunal] sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas y porque, como se dijo en la STC 201/1988, fundamento jurídico 4, "la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas"» (STC 13/1992, FJ 7).

En dicho plano, la técnica utilizada, al condicionar el ejercicio por el Estado de su competencia a la conformidad de las Comunidades Autónomas, no resulta convincente, pues parecería cuestionar la propia competencia estatal. Por otra parte, si corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con el orden de distribución de competencias, la competencia de ejecución en materia de medio ambiente, la exigencia de la aceptación autonómica de las condiciones y modo de la subvención no es realmente un mecanismo colaborativo y no respeta aquel orden, pues supone colocar a la Comunidad Autónoma ante la disyuntiva de tener, bien que aceptar las ayudas que se vayan a desarrollar en su territorio pero gestionadas por el Estado, bien que rechazar las ayudas en la forma prevista por el Estado, con la consiguiente pérdida de ingresos para atender actividades en relación con una materia sobre la que ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución.

Rechazado el carácter colaborativo del mecanismo previsto en la propia orden del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de 2009 y recogido en la resolución objeto de conflicto, las razones aducidas por el Abogado del Estado en favor de la centralización absoluta de la regulación y la gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 no resultan admisibles. No cuestiona este Tribunal que pueda corresponder al Estado fijar con el detalle que considere necesario las condiciones y requisitos básicos que han de observarse en la concesión y disfrute de aquellas ayudas con la finalidad de garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional, lo que se cuestiona es la centralización total y absoluta de la gestión de las mismas. Por tanto, lo que el Estado debió hacer, con sustento en sus facultades de coordinación, fue instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión de las ayudas, integrando su actividad del modo que resultase más adecuado, sin que a este Tribunal le correspondiera señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.

En suma, a la luz de todo lo expuesto, cabe concluir que nos hallamos, por tanto, ante el segundo de los supuestos –el b)– de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y ejecución, como mantenía el escrito que inició este proceso. Por

tanto, la resolución impugnada, al centralizar en el Estado la gestión de las ayudas que en ella se establecen, invadió las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

9. Antes del fallo, debemos pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurre la resolución objeto de conflicto, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), aquélla ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Junta de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida.

No obstante, en relación con la Orden ARM/1935/2009, de 8 de julio, en la que se establecen las bases de la convocatoria, y que no ha sido objeto de conflicto, debemos recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como afirmamos «la lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 10801-2009 interpuesto por la Junta de Galicia contra la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y en consecuencia declarar que dicha resolución vulnera las competencias de la Junta de Galicia.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de marzo de dos mil doce.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.