

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8482 *Sala Primera. Sentencia 112/2014, de 7 de julio de 2014. Conflicto positivo de competencia 6735-2007. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid (STC 88/2014). Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6735-2007 planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los artículos 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de julio de 2007, la Letrada de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. El conflicto se interpone por considerar que los preceptos indicados vulneran las competencias de gestión y ejecución en materia laboral de la Comunidad de Madrid, razón por la que se solicita tal declaración, así como la anulación de aquéllos. Dicha pretensión se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) De entrada, el escrito expresa algunas ideas generales. Entre ellas, da cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, y tras efectuar algunas consideraciones sobre los antecedentes y el objeto del Real Decreto 395/2007, así como respecto a la jurisprudencia constitucional sobre la formación profesional continua y los supuestos excepcionales en que el Estado puede intervenir en el ámbito de las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas, la Letrada de la Comunidad de Madrid niega que en los preceptos impugnados del Real Decreto 395/2007 concurren tales circunstancias, descartando también que la regulación cuestionada pueda justificarse en virtud del artículo 149.1.1 CE (STC 228/2003).

La Letrada autonómica afirma que la atribución competencial en esta materia se encuentra en el artículo 149.1.7 CE. También expone que, en virtud del artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, corresponde a esta Comunidad la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social de acuerdo con el artículo 149.1.17 CE y de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, y que, asimismo, tiene asumida la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral conforme al artículo 149.1.7 CE, quedando reservadas al Estado todas las competencias en materias de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas estatales en la materia. Con relación a estas competencias señala que, conforme al artículo 28.2 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado. Recuerda asimismo que, por Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, se han traspasado a la Comunidad de Madrid las funciones de gestión que, en materia de trabajo, empleo y formación, venía realizando el Instituto Nacional de Empleo.

También en virtud del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala que corresponden a esta Comunidad las siguientes competencias: la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 26.1.1.1); igualmente, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional, en los términos de los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 CE (art. 26.3.1.1); y, finalmente, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grado, modalidades y especialidades, sin perjuicio de las facultades que el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía (art. 29.1).

En atención a los preceptos constitucionales y estatutarios citados, la Letrada de la Comunidad de Madrid concluye que, en las materias que dan cobertura competencial al Real Decreto 395/2007, laboral y de Seguridad Social, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para dotarse de la organización precisa para la prestación de los servicios correspondientes, en virtud del artículo 147.2 c) CE y de su Estatuto de Autonomía. De cualquier modo, reproduciendo algunos fragmentos de la STC 95/2002, recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que, en materia de formación profesional continua, el título competencial aplicable es el de «legislación laboral» y no el de «educación» ni «las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica».

A partir de su encuadramiento en dicho título competencial de «legislación laboral», la Letrada autonómica apunta que las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, resolvieron que la gestión y tramitación de las ayudas en materia de formación continua de los trabajadores debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo que deben transferirse a éstas los fondos correspondientes. Sin embargo, en su opinión, el Real Decreto 395/2007 supone la implantación de un sistema de gestión centralizada frente al sistema descentralizado de gestión pública de formación de los trabajadores, por lo que afirma que, de acreditarse este hecho, quedaría vulnerada la competencia de ejecución de la legislación laboral atribuida a la Comunidad de Madrid.

También la Letrada autonómica hace referencia a la jurisprudencia constitucional sobre subvenciones, y tras aludir a los cuatro supuestos de delimitación competencial a los que, según la STC 13/1992, pueden reconducirse los distintos modelos de regulación subvencional, señala que, en este conflicto en que las subvenciones son incardinables en materia laboral, resulta de aplicación el tercero de los supuestos allí recogidos. Para este supuesto, indica, la citada Sentencia admite que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones,

dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios, si bien, también señala que el Estado no podrá hacerlo de forma que condicione las subvenciones o determine su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia (STC 13/1992). Según la Letrada autonómica, ese exceso de la competencia estatal en materia de subvenciones se produce en el contenido de algunos de los preceptos del Real Decreto 395/2007.

Por último, dentro de este planteamiento general, hace referencia a un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas de 15 de diciembre de 2006, así como al Dictamen 250/2007, del Consejo de Estado sobre el proyecto del Real Decreto, a cuyo contenido alude en ocasiones como apoyo, en la posterior argumentación específica que realiza respecto a cada uno de los preceptos impugnados y de la que seguidamente se da cuenta.

b) En concreto, por lo que se refiere al artículo 1 del Real Decreto 395/2007, considera que la norma vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de regular la totalidad del subsistema de formación para el empleo, sin hacer referencia a las competencias de ejecución y gestión del sistema que corresponden a las Comunidades Autónomas, a pesar de que el precepto alude a conceptos que claramente inciden en el ámbito competencial autonómico —es el caso del régimen de funcionamiento, financiación o estructura organizativa y de participación institucional del subsistema—.

c) En cuanto al artículo 3, con referencia explícita a su apartado d), la Letrada autonómica alega que, entre los principios rectores del subsistema de formación profesional para el empleo, se alude a «la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes», pero, sin embargo, a diferencia del artículo 2 g) del derogado Real Decreto 1046/2003 —por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua—, no se incluye ahora el principio general de «la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas». Tal supresión, afirma, evidencia la lesión del ámbito competencial autonómico.

d) Respecto al artículo 5.1 b), señala que la determinación de la proporción de trabajadores ocupados y desempleados que podrán participar en la formación de oferta queda dentro de la competencia de ejecución de la Comunidad de Madrid, por lo que la norma invade tal competencia al establecer la obligación de la Comunidad Autónoma de considerar las propuestas formuladas por el órgano de participación del Sistema Nacional de Empleo previsto en el artículo 33.3, esto es, la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, que es un órgano creado y diseñado en el ámbito estatal, tripartito y paritario. Al respecto, argumenta que el gerundio «considerando» que se incluye en el precepto podría interpretarse en sentido «vinculante» o de sometimiento de la competencia autonómica a lo acordado por dicha Comisión Estatal, lo que supone una injerencia en el ámbito competencial autonómico y la atribución a los interlocutores sociales de funciones administrativas que constitucional y estatutariamente han de corresponder a las Administraciones competentes —el Estado y las Comunidades Autónomas—. Añade que los agentes sociales son además parte interesada en tanto recibirán parte de los fondos con los que financiar las acciones formativas, indicando que su participación ha de quedar limitada a los órganos de representación de carácter consultivo, sin capacidad de decisión.

e) Con relación al artículo 5.3 del Real Decreto 395/2007, aduce que la fijación por las Administraciones competentes de los colectivos prioritarios se vincula exclusivamente en la norma a lo previsto en la política nacional de empleo, lo que claramente limita la capacidad para su determinación por la Comunidad de Madrid, privándole de todo margen para desarrollar una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares. Por ello, considera que el Estado utiliza su competencia legislativa en materia laboral

para desapoderar a dicha Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas en este ámbito, sin que existan concretas razones para ello. Indica asimismo que la competencia de ejecución de la legislación laboral ha de ejercitarse en esta materia (formación profesional para el empleo) coordinadamente con otras competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid, como el fomento del desarrollo económico o la ordenación y planificación de la actividad económica.

f) Por lo que se refiere al artículo 6.4, indica la Letrada de la Comunidad de Madrid que este precepto atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de los fondos de formación profesional en aquellos planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Sobre este tema recuerda que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la supraterritorialidad no supone por sí un criterio atributivo de competencia, aunque puede afectar a su distribución cuando la actividad pública no sea susceptible de fraccionamiento o no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre; 243/1994, de 21 de julio, y 223/2000, de 21 de septiembre). También aquí considera que la norma permite al Estado utilizar sus competencias legislativas en materia laboral para desapoderar a la Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas en este ámbito, sin que existan específicas razones para ello.

g) Se impugna, asimismo, el artículo 8, con el argumento de que la redacción excesivamente pormenorizada y detallada invade el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues priva a esta Administración del margen necesario para ejecutar la legislación estatal, gestionando el sistema en base a su política propia y sus intereses peculiares. Por lo que se refiere específicamente a su apartado 4, considera que la determinación de los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales supone desconocer la diversidad de situaciones en las diferentes Comunidades Autónomas, de forma de que en el hipotético caso de que el Tribunal Constitucional entendiera que la competencia para su fijación es estatal, su determinación debería ser consensuada con las Comunidades Autónomas. La lesión del ámbito competencial autonómico se agrava aún más —dice— en el supuesto de acciones formativas financiadas totalmente con fondos propios de la Comunidad Autónoma. Similar argumentación se aplica también al último inciso de dicho artículo 8.4, respecto al establecimiento de módulos económicos específicos en función de la singularidad de determinadas acciones formativas.

Al respecto recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, la gestión centralizada por el Estado de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es constitucionalmente admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de dichas medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de disfrute por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional (SSTC 95/1986 o 13/1992). En la materia específica tratada indica que también el Tribunal Constitucional ha declarado que las Comunidades Autónomas deberán disponer de los fondos territorializados según los criterios objetivos que le correspondan (SSTC 190/2002 y 228/2003). A ello añade que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sus competencias sin condicionamientos indebidos, reproduciendo una parte de la STC 95/1986, en relación con la idea de que la facultad de gasto público del Estado —con referencia específica a la subvención— no puede desconocer o limitar las competencias autonómicas. En definitiva, concluye que el precepto impugnado incide en la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, restringiendo su libertad en cuanto a la orientación del gasto público en esta materia y limitando sus posibilidades de distribución dentro del marco de sus competencias (SSTC 13/1992; 68/1996, FJ 10, y 128/1999, FJ 8).

h) En cuanto al artículo 19.2, la Letrada de la Comunidad de Madrid discute el hecho de que, para articular las medidas de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas, la Comunidad Autónoma haya de contar necesariamente con las organizaciones que impone el Estado —las empresariales y sindicales más representativas—, atribuyendo así a los interlocutores sociales funciones

que constitucional y estatutariamente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Ello, entiende, constituye una invasión de las competencias de la Comunidad de Madrid, a la que corresponde la adopción de dichas medidas y la determinación de las entidades con quien cuenta para ejecutarlas. Al respecto aduce que no es fundamento para despojar a la Comunidad de Madrid de su competencia ejecutiva el hecho de que el sistema tenga carácter nacional, pues no existen circunstancias que justifiquen la conveniencia de atribuir al Estado la gestión del sistema.

i) Con relación al artículo 23, la Letrada autonómica indica que, conforme a su apartado 1, el desarrollo autonómico de la oferta formativa únicamente puede realizarse a través de los canales de ejecución establecidos por el Estado en el apartado 2 de dicho precepto, con clara invasión de las competencias ejecutivas de la Comunidad de Madrid. Considera paradójico que, aunque uno de los objetivos del Real Decreto 395/2007 es la integración de la formación tanto para trabajadores como desempleados, mantenga dos vías de programación distintas —planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y planes de formación dirigidos prioritariamente a desempleados—, estableciendo fórmulas de gestión y financiación diferentes para cada una de estas vías.

Respecto al apartado 2 a) y su remisión al artículo 24 —previsión de que la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial se decida por las Administraciones competentes «considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación previsto en el artículo 33.3»—, se remite y reitera lo expuesto respecto a este inciso en la impugnación del artículo 5.1 b).

El apartado 2 c) conlleva, en su opinión, una invasión competencial por establecer la obligación de las Comunidades Autónomas de impulsar la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen los programas allí indicados. Subraya la diferencia de rigor del Real Decreto 395/2007 cuando la programación y gestión es en el ámbito estatal —que habla en términos potestativos de «podrán participar» [art. 22.1 b)]— y cuando es en el ámbito autonómico —en que se dice que «se impulsará», en términos imperativos para las Comunidades Autónomas (art. 23)—. Además, indica que las entidades sin ánimo de lucro beneficiarias de las ayudas de formación han de considerarse empresas desde el punto de vista del derecho comunitario, quedando tales ayudas en el ámbito de aplicación del artículo 87 del Tratado de la Unión Europea, recibiendo la consideración de ayudas de estado, lo que implica que deben ser notificadas a la Comisión Europea para su autorización.

También entiende que el apartado 2 d) invade las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid, al exigir para las acciones formativas la vía subvencional, con notable diferencia de lo previsto en el artículo 22 d) para el Estado, en que se prevé la suscripción de convenios. Asimismo esa invasión competencial viene dada por la determinación por el Estado de las entidades beneficiarias —las empresas, sus asociaciones u otras entidades que adquieran el compromiso de contratación allí aludido—. Recordando la doctrina constitucional sobre la exigencia de que las subvenciones respeten el orden constitucional y estatutario de competencias, considera que la norma restringe la autonomía política de la Comunidad Autónoma y su capacidad de autogobierno, vulnerándose la distribución constitucional de competencias al recoger una especificación de las subvenciones en tal grado de detalle que priva a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia.

A su parecer, también el apartado 3 recoge varios supuestos en que se produce una lesión del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues para los programas de las letras a) y c) del apartado 2 marca la vía subvencional como modalidad de financiación y, además, atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para aprobar las bases reguladoras, privando así a la Comunidad de Madrid de decidir cómo ejecuta estas ofertas formativas y su adecuación a sus peculiaridades propias, máxime teniendo en cuenta el contenido mínimo que dichas bases reguladoras han de tener conforme al artículo 17.3 de la Ley general de subvenciones. El mismo reproche se dirige a la previsión

relativa a las acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, en que se limita la modalidad de financiación a subvenciones públicas en régimen de concesión directa, impidiendo a la Comunidad de Madrid acudir a otro tipo de procedimiento de concesión. Finalmente, también considera que el apartado 3 lesiona el ámbito competencial autonómico al disponer que para la aplicación del régimen de concesión directa a otros supuestos diferentes al señalado en el párrafo se estará a la Ley 38/2003, general de subvenciones, obviando la existencia de normativa propia de la Comunidad de Madrid en la materia (Ley 2/1995, de subvenciones).

j) Con relación al artículo 24.1, la Letrada de la Comunidad de Madrid cuestiona que el precepto disponga que, para decidir la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial, las Administraciones competentes han de considerar las propuestas del órgano de participación previsto en el artículo 33.3, reiterando en este punto argumentos similares a los expresados respecto al artículo 5.1 b). Añade que el hecho de que el Real Decreto 395/2007 se califique como normativa laboral no puede llevar a caracterizar como «legislación laboral» a los acuerdos adoptados en dicho órgano de participación, lo que volatiliza las competencias autonómicas, considerando una burla que el Estado utilice su competencia legislativa en materia laboral para imponer a la Administración con competencias ejecutivas lo acordado en el citado órgano de participación.

Entiende, asimismo, que el segundo párrafo del artículo 24.1, relativo a los planes de formación intersectoriales, obliga a incluir formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores, invadiendo nuevamente las competencias autonómicas al imponer a la Comunidad de Madrid la impartición de formación en un ámbito que nada tiene que ver con la formación profesional para el empleo y que presenta un componente electoral que escapa de la relación laboral.

También respecto al párrafo del artículo 24.1 relativo a los planes de formación sectoriales considera que la norma obliga a que aquellos que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad de Madrid respeten los criterios y prioridades generales establecidos en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, entre organizaciones ajenas a dicha Comunidad Autónoma, lo que, aparte de no resultarle lógico, entiende que vacía nuevamente de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma, al restringir sus posibilidades para determinar los sectores representativos en su ámbito territorial.

k) En opinión de la Letrada autonómica, aparte de no cohonestarse con el contexto integrador de la formación pretendido por el Real Decreto 395/2007 —de forma similar a lo dicho respecto al art. 23—, también el artículo 24.3 invade las competencias de la Comunidad de Madrid y su ámbito interno de organización de los servicios, pues, a pesar de introducir la cláusula de «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas», obliga a que en el ámbito autonómico la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional y además impone —con carácter de *numerus clausus*— cuáles han de ser las partes firmantes que han de colaborar o a través de las cuales ha de llevarse a cabo dicha ejecución, lo que supone incidir en un ámbito que no es de legislación, aparte de advertir que la limitación de entidades u organizaciones perjudica la concurrencia, redundando en perjuicio de la calidad de la formación. Se indica además que esa determinación por el Estado del ámbito subjetivo de los convenios implica un desconocimiento absoluto de la naturaleza cuasicontractual que la jurisprudencia ha otorgado a los actos convencionales, razonando sobre la regulación de los convenios de colaboración contenidos en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992. Asimismo, tras reiterar sus reproches al artículo 23.3 por el excesivo grado de concreción de las subvenciones, con apoyo en la STC 230/2003 indica que si la atribución de la gestión de los fondos a un organismo intermediario de la Administración del Estado lesiona las competencias autonómicas, idéntica lesión se produce al imponer el Estado a las Comunidades Autónomas las entidades a través de las que ha de llevarse a cabo la formación continua.

l) Respecto al artículo 25.4, también la Letrada autonómica denuncia la invasión competencial de la Comunidad de Madrid, en un doble aspecto. De un lado considera que la atribución al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de la competencia para imponer a las Comunidades Autónomas tanto las cuantías como las condiciones para la percepción de ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento lesiona gravemente la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid, a la que priva de que dicha ejecución se ajuste a sus necesidades: por ello, afirma que una correcta interpretación del marco competencial llevaría a que, en caso de existir la citada orden Ministerial, lo fuera con criterios meramente de referencia, de modo que las Administraciones competentes —y en particular, la Comunidad de Madrid— pudieran ajustar tales criterios estatales a sus necesidades. De otro lado, considera que el segundo párrafo del artículo 25.4, relativo a la concesión de becas, invade las competencias de la Comunidad de Madrid, en cuanto que para ésta conlleva la obligación, impuesta por el Estado, de ejercer su competencia exclusivamente en el marco de los programas específicos regulados en el artículo 23.2 c): en tal sentido se remite a sus alegaciones realizadas respecto al artículo 23, en relación con la fijación de la subvención como modalidad de financiación. Al respecto recuerda que las SSTC 190/2002 y 228/2003 reconocieron en esta materia que las Comunidades Autónomas debían disponer de los fondos territorializados según los criterios objetivos que le correspondan, y concluye que el precepto incide en el ámbito de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, limitando las posibilidades de distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias.

m) Respecto al artículo 30 se reprocha que el precepto supone en la práctica la exclusión de la Comunidad de Madrid de la planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación, pues su intervención se realiza exclusivamente a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento a que hace referencia el artículo 32.3, lo que supone despojarle de su competencia ejecutiva en la materia. Asimismo también se denuncia la intromisión de los agentes sociales en las potestades administrativas que corresponden a las Administraciones competentes, en particular por lo que se refiere al párrafo tercero del artículo 30.1, que exige que la planificación plurianual se someta a informe del órgano de participación previsto en el artículo 33.

A juicio de la Letrada autonómica, también el artículo 30.2 afecta a la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid al atribuir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones, privando a la Comunidad Autónoma de decidir cómo ejecuta estas acciones formativas, así como de adecuarlas a sus peculiaridades, indicándose de nuevo que la especificación de las subvenciones se produce en un grado tan excesivo de concreción que se priva a los entes autonómicos de todo margen de actuación. En cuanto al párrafo segundo del artículo 30.2, alude a que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la supraterritorialidad no es por sí un criterio atributivo de competencia, aunque puede afectar a su distribución cuando la actividad pública no sea susceptible de fraccionamiento o no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (SSTC 329/1993 y 243/1994).

Asimismo entiende que el artículo 30.3, en cuanto en el marco del Sistema Nacional de Empleo somete la determinación de los instrumentos de coordinación al previo informe de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, está lesionando las competencias de la Comunidad de Madrid, pues de nuevo implica atribuir funciones administrativas a los interlocutores sociales, reiterando en este punto similares argumentos a los expuestos al respecto en la impugnación del artículo 24.1.

n) En cuanto al artículo 32.4, la Letrada reprocha que el precepto estatal imponga a la Comunidad de Madrid cómo ha de ser la composición de los órganos que constituya en su ámbito competencial —composición tripartita y paritaria—. En tal sentido entiende que esa determinación por el Estado no puede considerarse manifestación de su competencia legislativa, sino que supone una lesión de las competencias de gestión y autoorganización de la Comunidad de Madrid (art. 8 de la Ley 56/2003), correspondiendo a ésta fijar la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

ñ) Respecto al artículo 35, la Letrada de la Comunidad de Madrid reproduce lo manifestado por el Consejo de Estado en su Dictamen 250/2007, en el que se indicaba que no parece necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias, que deba concretarse en la negociación colectiva, y en todo caso, no es procedente que dicho precepto permita la constitución de comisiones paritarias sectoriales no estatales —«de otro ámbito», o sea, autonómico—, lo que excede de las competencias normativas del Estado al afectar indirectamente a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

o) Por último, con relación a la disposición final segunda —por la que se habilita al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Real Decreto—, la Letrada autonómica no comparte la interpretación realizada por el acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 2007 y considera que del tenor del precepto no se desprende que el término ejecución se refiere a supuestos en que el articulado del Real Decreto permite la intervención ejecutiva del Estado y no a la totalidad de la ejecución. Indica que la norma hace referencia a conceptos que inciden en el ámbito competencial autonómico —como la ejecución—, eludiendo toda mención a las competencias autonómicas.

2. Este Tribunal, mediante providencia del Pleno a propuesta de la Sección Primera, de 11 de septiembre de 2007, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, acordando atribuir su conocimiento a la Sala Primera, a la que por turno objetivo ha correspondido, y dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aportara cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaran los preceptos que conforman su objeto, 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 «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 2007, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga hasta el máximo legal del plazo concedido para alegaciones. La Sala Primera, en fecha 18 de septiembre de 2007, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, a quien se tiene por personado, y prorrogar en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 29 de octubre de 2007 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

En dicho escrito, y como consideraciones generales, en un inicio alude a las características del Real Decreto 395/2007, y señala que todos los preceptos impugnados se dictan en virtud de la competencia estatal sobre legislación laboral ex artículo 149.1.7 CE, correspondiendo a la Comunidad de Madrid su ejecución ex artículo 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía. Con apoyo de la doctrina constitucional, delimita a su vez el alcance de los términos «legislación» y «ejecución». Asimismo, indica que, conforme a la jurisprudencia constitucional —entre otras, SSTC 95/2002 y 190/2002—, la formación profesional continua destinada a trabajadores empleados se encuadra de forma prevalente en la materia «laboral», pero respecto a la formación profesional ocupacional destinada a desempleados considera que, aun cuando la STC 195/1996 la situó en el título del artículo 149.1.7 CE, de la STC 95/2002 se deduce que también tiene incidencia el título competencial del artículo 149.1.13 CE, en cuanto esa formación también es una política económica orientada al fomento del empleo. Por ello concluye que existe coincidencia en la prevalencia del título competencial del artículo 149.1.7 CE, pero sin

negar la incidencia del artículo 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. Dentro de estas consideraciones iniciales repasa también lo dicho en la STC 95/2002 respecto al gasto público y la financiación de las acciones de formación, así como respecto a la posibilidad del Estado de establecer y gestionar planes de formación de carácter supraterritorial, pasando seguidamente a exponer sus alegaciones respecto a cada uno de los preceptos impugnados.

a) En cuanto al artículo 1, aduce el carácter programático y genérico del precepto, que carece de contenido competencial propio, de ahí que, con apoyo en la STC 101/2005, FJ 8, considera que no excede de la competencia estatal, que abarca la totalidad de la potestad normativa, por lo que si la norma exhibiera la intención de agotar la regulación de la materia no estaría sino ejecutando con plenitud la competencia derivada del artículo 149.1.7 CE. Con referencia a la doctrina constitucional al respecto (SSTC 95/1984, FJ 2, y 191/1994, FJ 2), añade que no es preciso que el precepto recuerde expresamente la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, bastando que ésta sea respetada por la regulación material del Real Decreto 395/2007 —tal y como estima sucede—.

b) Respecto al artículo 3 d), considera que no resulta inconstitucional la mera expresión de un principio inherente a nuestro modelo constitucional como es el principio de colaboración y coordinación entre Administraciones competentes (STC 194/2004, FJ 5). Asimismo, respecto a la alegación de inconstitucionalidad por el hecho de que, a diferencia del antiguo artículo 2 g) del Real Decreto 1046/2003, no se incluya como principio general «la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas», el Abogado del Estado considera que la demanda no levanta la carga que le corresponde de razonar sobre ese carácter inconstitucional, y en cualquier caso, reitera que no es preciso que en cada norma estatal se haga expresa salvaguarda de las competencias autonómicas.

c) Por lo que se refiere al artículo 5.1 b), y tras afirmar que la definición de los beneficiarios de las acciones formativas es una actividad legislativa que compete al Estado, declara que la interpretación que hace la demanda del carácter vinculante de la opinión de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo es contraria al art. 83.1 de la Ley 30/1992, y también, al artículo 33 del Real Decreto 395/2007 —que caracteriza al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en que se integra la citada Comisión como un «órgano consultivo»—, señalando que tal interpretación no se compadece con la efectuada por el Gobierno en su contestación al requerimiento. A juicio del Abogado del Estado, la expresión «considerando las propuestas» no puede entenderse como expresiva de un informe vinculante que desapodere a la Comunidad de su facultad decisoria, que claramente se respeta en el precepto —«que las Administraciones competentes determinen»—, debiendo entenderse las consideraciones de la Comisión como simples «propuestas», y apreciando que el contenido del cuestionado artículo 5.1 b) se mantiene dentro de la competencia del legislador estatal, que comprende, entre otras, la posibilidad de crear determinados órganos o introducir trámites al regular el procedimiento de adopción de acuerdos, incluida la fijación de la composición de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes y los representantes de los intereses sociales afectados. Por todo ello, rechaza que se traslade a los interlocutores sociales una decisión que corresponde a la Comunidad Autónoma, considerando lógica su participación en la materia a la vista de los artículos 7 y 28 CE.

d) Con relación al artículo 5.3, aprecia que la demanda no levanta la carga de justificar su alegación de que el inciso cuestionado —«de acuerdo con lo previsto en cada caso por las prioridades establecidas en la política nacional de empleo»— prive a la Comunidad Autónoma de todo margen de desarrollar una política propia y la desapodere de su competencia ejecutiva. En cualquier caso, considera que el contenido del precepto es expresión de la legítima competencia normativa del Estado, aduciendo al respecto lo dicho en la STC 95/2002, FFJJ 7 y 18, y exponiendo que no merece reproche constitucional que el legislador establezca la política nacional en materia de empleo como uno de los criterios a atender en la fijación de las prioridades formativas de determinados grupos de población.

e) Sobre el artículo 6.4 indica que la demanda no explica por qué el precepto es inconstitucional. De cualquier modo, respecto al reproche de que se atribuya al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de planes que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, señala que un plan de formación es un unidad homogénea y unitaria y que cuando se trata de planes estatales responden a unas necesidades que no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico, pues ello desnaturalizaría el plan como fue concebido. Asimismo pone de relieve que los convenios colectivos sectoriales regulan aspectos relativos a la formación continua, tomando en consideración las necesidades y peculiaridades del respectivo sector y trasladándose a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal. Al respecto cita la STC 95/2002, en la que también se reconoció que incumbe al Estado delimitar los supuestos en que, por exceder de la competencia autonómica, no corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de las acciones formativas (FJ 16). En concreto, niega que la previsión relativa a los planes de ámbito supraautonómico resulte inconstitucional, en atención a dos razones: por un lado, porque para atribuir la gestión al Servicio Público de Empleo Estatal no sólo atiende a la supraterritorialidad del plan, sino que además es necesario que requiera de una acción coordinada y homogénea; y por otro lado, porque en la gestión de estos planes se otorga un papel esencial a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en cuya composición se integran representantes de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta, indica, sería que al amparo del impugnado artículo 6.4 se pretendiera dar cobertura a la gestión estatal de un plan que desconozca la doctrina constitucional, pero en tal caso sería el acto de aplicación del precepto, y no éste, el que invadiría las competencias autonómicas.

f) Respecto al artículo 8, el Abogado del Estado no considera que la redacción pormenorizada del precepto merezca reproche, por cuanto el artículo 149.1.7 CE ampara al Estado para agotar toda la normativa en materia laboral, sin que la norma impugnada invada la competencia ejecutiva autonómica. En cuanto a su apartado 4, considera que dicha potestad normativa del Estado incluye la fijación de los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas por orden ministerial, pudiendo extenderse en la regulación de detalle de las subvenciones (STC 95/2002, FJ 18), y permitiendo la norma su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos. No considera tampoco que quede afectada la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en la vertiente de la potestad de gasto, pues aquélla puede decidir libremente la financiación mediante fondos propios de iniciativas de formación (art. 6.1.2 del Real Decreto 395/2007).

g) Respecto al artículo 19.2 considera que constituye una típica manifestación de la legislación laboral que corresponde al Estado, limitándose a definir la norma la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la determinación de un derecho de los trabajadores como es la formación profesional, sin que genere un desapoderamiento de la facultad ejecutiva de la Comunidad Autónoma. Así, indica, del precepto se deduce que la articulación de estas medidas corresponde a la Administración competente —en general, la Comunidad Autónoma—, previendo el derecho-obligación de las organizaciones empresariales y sindicales de colaborar con esa Administración, pero sin prejuzgar la forma en que debe articularse esa colaboración ni tampoco su incidencia en la decisión final, que corresponde en todo caso a la Administración competente. Añade que nada alega la demanda respecto al segundo inciso del apartado, si bien, apunta que sólo prevé la posibilidad de que la Administración competente cuente con la colaboración de las entidades locales y otras, que se deja a la decisión de dicha Administración.

h) En cuanto al artículo 23, y por lo que se refiere a la crítica general realizada, el Abogado del Estado señala que el precepto se limita a regular la tipología de las actividades formativas que puede ejecutar la Administración competente, manteniéndose en el estricto plano normativo que corresponde al Estado, sin que nada impida que la

normativa regle todos los elementos de las resoluciones administrativas que deban adoptarse. Asimismo considera que la denuncia sobre incoherencia normativa queda al margen del proceso, pues no corresponde al Tribunal Constitucional emitir juicios de técnica legislativa (SSTC 37/2002; 179/2006). Por su parte, con carácter específico respecto al apartado 2 a), el Abogado del Estado se remite a sus alegaciones relativas a los artículos 5.1 b) y 24 del Real Decreto 395/2007.

Por lo que se refiere al apartado 2 c), rechaza los argumentos de la demanda relativos a la alegada invasión competencial existente en la previsión de que la Comunidad impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro. Respecto a las diferencias entre las ofertas formativas de ámbito estatal y autonómico, señala que se trata de una cuestión de pura técnica legislativa y que, en cualquier caso, ambas previsiones responden a una finalidad razonable que no excede de la potestad normativa del Estado. Asimismo considera que resultan ajenos al proceso los argumentos de Derecho comunitario incluidos en la demanda.

Con relación al apartado 2 d), reitera que, ostentando el Estado la plenitud de la potestad normativa, puede extenderse en la regulación de detalle de las subvenciones (STC 95/2002), manteniéndose la norma dentro de esa potestad legislativa.

En cuanto al artículo 23.3, empieza señalando que la cita a la STC 13/1992 incluida en la demanda no es trasladable al caso, pues se refiere a un supuesto en que el Estado ostente sólo una competencia material de planificación y coordinación —caso b) de su fundamento jurídico 8—, cuando aquí estamos en el caso c). Respecto a la previsión de que por orden ministerial se aprueben las bases reguladoras de la subvención, insiste en que corresponde al Estado toda la regulación normativa de la subvención con eficacia externa, correspondiendo a la Comunidad la organización interna de la misma y la gestión, de modo que si la orden excede estos límites sería ésta —y no la norma atributiva de la competencia— la que vulneraría el reparto constitucional, razón por la que el conflicto es aquí anticipado y preventivo. Recuerda de nuevo que al Estado le corresponde la total regulación de las acciones formativas, incluida la forma de financiación y el procedimiento de otorgamiento de la subvención. Finalmente, indica que la Ley autonómica de subvenciones se aplicará a aquellas subvenciones en que la Comunidad Autónoma ostente la competencia normativa sobre la materia a que se refiera la subvención.

i) Por lo que respecta al artículo 24, el Abogado del Estado reitera que la actuación del órgano previsto en el artículo 33.3 se limita a una propuesta, correspondiendo la decisión final a la Administración competente y que, asimismo, el principio de colaboración está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado [STC 18/1982, FJ 14; 214/1989, FJ 20 e)]. También, tras aludir al contenido de la STC 194/2004, FFJJ 8 y 9, expone que la integración de las distintas Administraciones competentes junto con los representantes de trabajadores y empresarios es un típico mecanismo colaborativo, que debe articular el Estado, como titular de la competencia normativa; e igualmente indica que función típica de los órganos colaborativos de composición paritaria es la realización de propuestas no imperativas a la Administración competente, que, en tanto parte de aquellos, participa en su elaboración.

Por su parte, respecto al segundo párrafo del artículo 24.1 del Real Decreto 395/2007, considera que la demanda no levanta la carga de alegar, pues no incluye un razonamiento a su afirmación de que la formación para realizar funciones de la representación legal de los trabajadores excede del ámbito de la legislación laboral; afirmación que, en cualquier caso, el Abogado del Estado no comparte, aludiendo al respecto al título II del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores.

En cuanto a la alegación de la demanda respecto a la previsión de que las Administraciones competentes deben garantizar que los planes de formación sectoriales desarrollados en el ámbito autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial, considera que supone desconocer que una de las principales fuentes del Derecho Laboral son los convenios colectivos. Por ello, indica, lo que hace el precepto impugnado es imponer a las Administraciones competentes para la ejecución que garanticen el cumplimiento de esa fuente normativa.

Con relación al artículo 24.3, el Abogado del Estado sostiene que el precepto se mantiene dentro del ámbito de la legislación laboral, en cuanto se limita a regular el procedimiento para articular las acciones formativas y a definir los sujetos externos a la Administración autonómica con los que ésta puede convenir, sin prejuzgar ningún elemento organizativo interno de la Comunidad Autónoma, y considerando lógico que la formación continua se negocie con los representantes de los trabajadores y empresarios. Asimismo rechaza que la previsión vulnere la doctrina de la STC 230/2003, FJ 4, pues la gestión no se desplaza a un órgano estatal, sino que corresponde a la Comunidad Autónoma, que debe realizarla en el marco de lo convenido con los representantes sindicales y empresariales.

j) Respecto al artículo 25.4, considera que la demanda desconoce la doctrina de la STC 13/1992, recordando que la autonomía financiera no permite decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias y que, cuando el Estado ostenta la plena potestad normativa, dicha autonomía financiera de la Comunidad Autónoma sólo puede ejercerse dentro de los límites que señale la legislación estatal. Asimismo, entiende que la habilitación para que por orden ministerial se establezca la cuantía y condiciones de las ayudas en concepto de transporte manutención y alojamiento es una previsión que queda dentro de la plena competencia normativa estatal, destacando su carácter reglamentario y su eficacia *ad extra*, sin tener carácter puramente organizativo. La misma naturaleza normativa atribuye al inciso relativo a la concesión de becas, remitiéndose a lo alegado respecto al artículo 23.2.c).

k) Sobre el artículo 30, el Abogado del Estado indica que la demanda no levanta la carga de razonar su afirmación de que el precepto excluye a la Comunidad Autónoma de la planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación. En particular, respecto al párrafo 3 del artículo 30.1, se remite a lo dicho respecto al papel de los representantes de los trabajadores y empresarios en la definición de los derechos de los trabajadores —entre los que se encuentra la formación profesional—, por lo que ninguna objeción merece su participación en la planificación a que se refiere el precepto. En cuanto al artículo 30.2, se remite a las alegaciones relativas al artículo 23.3, y de manera específica, respecto al párrafo 2 considera que debe interpretarse en conexión con el artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007, remitiéndose a lo dicho respecto a esta norma. Finalmente, en lo atinente al artículo 30.3 entiende que el precepto se limita a recoger la doctrina constitucional sobre el deber del Estado —en tanto legislador pleno— de prever instrumentos de coordinación, habilitándose en este caso al Servicio Público de Empleo Estatal para que establezca instrumentos de coordinación, previo informe de un órgano de composición tripartita en que están integradas las Comunidades Autónomas, y sin precisar esos concretos instrumentos de coordinación, por lo que en caso de que los fijados por dicho Servicio fueran desproporcionados e irrazonables respecto al fin perseguido sería aquel acuerdo el que vulneraría el orden de distribución de competencias, afirmación a la que añade de nuevo una remisión a lo ya dicho sobre la participación de los interlocutores sociales.

l) Respecto al artículo 32.4, el Abogado del Estado estima manifiesto que el precepto no impone una estructura organizativa a las Comunidades Autónomas, limitándose a establecer un principio general de composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan, en la forma que prevean las Administraciones autonómicas, de modo que la norma hace simple aplicación de dos principios esenciales del modelo de formación profesional: la coordinación entre las distintas Administraciones públicas competentes, y el principio de colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales, implícito en el artículo 7 CE, y respecto al que, entre otros, se menciona el artículo 8 de la Ley 56/2003, indicando respecto a este último que su eventual vulneración por la norma impugnada sería en cualquier caso una cuestión de legalidad ordinaria. A partir del respeto a dichos principios, indica, la Comunidad Autónoma tiene plena libertad para decidir el número de órganos que ha de crear, sus integrantes, su forma de designación, actuación y adopción de acuerdos, y en definitiva, todo su régimen de funcionamiento.

m) En cuanto al artículo 35, entiende que, vista la fundamentación de la demanda, el conflicto sólo puede entenderse dirigido contra el inciso del apartado 1 «o de otro ámbito». En cuanto al dictamen del Consejo de Estado alegado, considera que la afirmación de que no es necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias es una crítica de oportunidad normativa o técnica legislativa, ajena a este proceso constitucional; e igualmente, no comparte la afirmación de que el inciso «de otro ámbito» invada competencia autonómica alguna. A su entender, el precepto sólo prevé que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenios con las organizaciones empresariales y sindicales comisiones paritarias autonómicas, sin imponer nada desde un punto organizativo a las Comunidades Autónomas, que pueden decidir libremente sobre su creación. Además, añade, en ejercicio de la libertad sindical, no puede impedirse que los interlocutores sociales creen las comisiones que consideren conveniente, siempre que sus funciones no menoscaben las competencias autonómicas, lo que no sucede en este caso.

n) Por último, en cuanto a la disposición final segunda, el Abogado del Estado empieza recordando que es innecesario que en las normas atributivas de competencia se haga expresa salvaguarda de otras competencias ajenas. A continuación, considera plenamente constitucional la atribución al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del dictado de cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución del reglamento, afirmando que la expresión «ejecución» debe entenderse en relación con la habilitación para dictar normas: es decir, lo que puede hacer el Ministro es emitir normas reglamentarias que desarrollen y ejecuten —en el sentido de «apliquen»— el reglamento habilitante. En tal sentido indica que la disposición cuestionada no permite asumir actos de ejecución, desplegando su eficacia en el ámbito normativo, siendo el eventual exceso de las normas dictadas en ejercicio de tal competencia lo que resultaría inconstitucional.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los artículos 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Sin perjuicio de hacer referencia a otras competencias reconocidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía en los términos ya reflejados en los antecedentes, la Letrada autonómica considera que la atribución competencial en la materia se encuentra en el artículo 149.1.7 CE y en el artículo 28.1.12 del citado Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por el que se asigna a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. A su entender, dicha competencia autonómica de ejecución sobre la legislación laboral resulta vulnerada por los preceptos que son objeto del presente conflicto.

Para el Abogado del Estado existe plena coincidencia sobre la prevalencia del título competencial previsto en el artículo 149.1.7 CE, pero sin que pueda negarse la incidencia del título recogido en el artículo 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. A su juicio, los mencionados títulos competenciales habilitan al Estado para aprobar los preceptos impugnados en virtud de su competencia legislativa en la materia, sin que su contenido vulnere la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid, razón por la que solicita la desestimación de la demanda.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo, es preciso determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en el Real Decreto 395/2007 que es objeto del presente

conflicto. La cuestión ha de ser examinada a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente en relación con los procesos de naturaleza competencial, en concreto, que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos... De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del objeto del conflicto» (por todas, STC 65/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

En el supuesto que nos ocupa, de entre los preceptos impugnados, han sido objeto de modificación los siguientes: el artículo 3 por parte del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo; los artículos 5.1 b) y 5.3 a través del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo; y también, el artículo 24.3 mediante la Ley 3/2012, de 6 de julio. En todos los casos, la modificación ha consistido en la adición de alguna puntualización o la incorporación de nuevas previsiones a los respectivos preceptos, subsistiendo las ya existentes, sin que la nueva redacción dada a estos artículos haya hecho desaparecer la controversia competencial planteada. Es por ello que, en aplicación de la doctrina expuesta, hemos de concluir que el conflicto promovido mantiene vivo su objeto.

3. Entrando ya en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, hemos de proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa.

a) En este punto, debemos remitirnos a lo señalado en la STC 88/2014, de 9 de junio, dictada en relación con otro conflicto positivo de competencias —el núm. 6767-2007—, planteado también respecto al Real Decreto 395/2007, y cuya doctrina resulta de directa aplicación a la controversia que ahora nos ocupa, dada su similitud y la coincidencia en algunas de las impugnaciones formuladas en uno y otro procedimiento. En concreto, en el fundamento jurídico 3 de la citada STC 88/2014 afirmamos que «el modelo de formación profesional para el empleo tiene una incardinación genérica en la materia “legislación laboral” del artículo 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4); en concreto no cabe negar la incidencia que en este ámbito puede tener lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, en cuanto existen aspectos de la formación profesional, vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el artículo 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), si bien como título de carácter específico y complementario, pues como recordaba la STC 111/2012, FJ 7, “hemos descartado en términos generales la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica”. Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del artículo 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de “legislación laboral” dictada al amparo del artículo 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas».

Consiguientemente, también en el presente procedimiento hemos de declarar la inclusión del Real Decreto 395/2007 en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral». En esta materia, el reparto competencial viene dado por lo dispuesto en el artículo 149.1.7 CE —que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas—, y el artículo 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —que dispone que corresponde a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral—.

Según también hemos recordado en la citada STC 88/2014, este deslinde competencial «ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia» (FJ 3).

b) Examinado el reparto competencial en la materia, procede entrar en el análisis de las controversias competenciales planteadas por la Comunidad de Madrid respecto a los preceptos controvertidos del Real Decreto 395/2007, cuyo enjuiciamiento, por razones sistemáticas, se ordenará mediante la agrupación en bloques temáticos de las distintas alegaciones e impugnaciones formuladas, tal y como seguidamente se expone.

4. Procede, en primer lugar, examinar las quejas dirigidas a dos disposiciones de carácter general contenidas en el Real Decreto 395/2007: su artículo 1 y su disposición final segunda.

a) Por un lado, se impugna el artículo 1, por el que se indica que el objeto del Real Decreto 395/2007 es «regular las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional». Para la Letrada de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, pues manifiesta que la voluntad del Gobierno y la finalidad de la norma es la de regular la totalidad del subsistema de formación para el empleo, sin hacer referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas y con mención a conceptos que inciden en el ámbito competencial autonómico.

Ya hemos señalado que la materia de formación profesional para el empleo se ubica dentro del título competencial previsto en el artículo 149.1.7 CE. Por ello, al amparo de este precepto constitucional, y en tanto atribuye en exclusiva al Estado la plena competencia sobre la legislación laboral, ningún reproche merece el impugnado artículo 1 del Real Decreto 395/2007, que se limita a describir el objeto de la regulación que en él se contiene y que válidamente extiende a las iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional —de hecho, respecto a esta última referencia, así lo declaramos en nuestra STC 35/2013, de 14 de febrero, en relación, por entonces, con el similar art. 1 del Real Decreto 1046/2003, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua (FJ 4)—.

Además, conforme resulta de su tenor, el cuestionado artículo 1 del Real Decreto 395/2007 carece de contenido material propio y específico, limitándose a señalar de forma descriptiva cuál es el objeto de la norma, pero sin concretar dicha regulación. Por ello, la eventual infracción denunciada de la competencia autonómica podría derivar, en su caso, de los restantes preceptos controvertidos en que se concreta la regulación sustantiva de los aspectos enunciados en dicho artículo 1, pero en ningún caso puede apreciarse en esta previsión normativa (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 19; 32/2006, de 1 de febrero, FJ 6, y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 4). Asimismo, ninguna vulneración competencial conlleva por sí sola la falta de referencia en este precepto a las competencias de ejecución y gestión de las Comunidades Autónomas, pues, según reiterada doctrina constitucional, «el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia» (STC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; o SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4, y 141/2013, de 11 de julio, FJ 6).

Por las razones indicadas, procede rechazar la impugnación formulada.

b) Por otro lado, el presente conflicto positivo de competencias se plantea también respecto a la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, en la medida en que en ella «se habilita al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en este Real Decreto». A juicio de la Letrada autonómica, el tenor del precepto, con mención específica al término «ejecución», vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid.

Esta alegación debe ser rechazada. El precepto se mantiene en el ámbito de la mencionada competencia estatal de legislación sobre la formación profesional para el empleo, limitándose a habilitar al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar las «normas» que resulten necesarias para desarrollar y proceder a la aplicación del Real Decreto 395/2007, pero sin incluir ninguna previsión atributiva de la competencia para llevar a cabo dicha ejecución. Así lo entendimos también respecto a una disposición similar en nuestra STC 236/1991, de 12 de diciembre, en la que, no apreciando invasión de la competencia autonómica, afirmamos que el término «ejecución» significa «procurar y cuidar que el Decreto sea cumplido y llevado a efecto, lo cual habilita al Ministro para dictar las normas administrativas que sean preciso para lograr tal resultado, pero que en modo alguno supone atribución de las competencias ejecutivas que, según lo anteriormente expuesto, corresponden a las Comunidades Autónomas recurrentes» (FJ 5). Nuevamente, por tanto, hemos de declarar que por sí sola la norma no vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas, pues no incide en su potestad de autoorganización ni altera el criterio de que, como regla general, les corresponde la competencia ejecutiva sobre la materia ahora implicada, sin que, como se ha dicho, sea necesario incluir ninguna cláusula de salvaguarda al respecto, y sin perjuicio además de que, excepcionalmente, tal potestad de ejecución deba ser desarrollada por el Estado (por todas, STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7).

5. Entrando ya en las previsiones encargadas de delimitar la concreta regulación sustantiva del subsistema de formación profesional para el empleo, en un segundo bloque se examinan las impugnaciones formuladas frente a preceptos del Real Decreto 395/2007 dedicados principalmente a precisar los principios generales de dicho subsistema o los destinatarios, modalidades de impartición y contenido de las acciones formativas, así como su aplicación y su conexión con la negociación colectiva: en concreto, artículos 3, 5.3, 8 —respecto a la queja general—, 23.1, 24.1 —párrafos segundo y tercero—, 24.3, 30 —con relación a la queja general— y 35.

a) De una parte, es el caso del artículo 3, relativo a los «principios del subsistema de formación profesional para el empleo», y respecto al que las alegaciones de la Letrada autonómica se limitan exclusivamente a la letra d) del precepto, razón por la que también nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse a esta previsión. En concreto, de acuerdo con dicho artículo 3 d), constituye un principio rector del subsistema de formación profesional para el empleo «la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes». La Comunidad de Madrid no discute la conformidad de este principio con el orden constitucional, pero aduce lesión del ámbito competencial autonómico por haberse suprimido como principio básico del subsistema de formación continua el de «la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas» que recogía el artículo 2 g) del derogado Real Decreto 1046/2003, considerando que el Estado ha sustituido el anterior modelo por otro de gestión centralizada, que limita la participación de la Administración autonómica.

Esta impugnación ha de ser desestimada. El cuestionado artículo 3 d) del Real Decreto 395/2007 se limita a contemplar el principio no controvertido de colaboración y coordinación interadministrativa, reconocido por la jurisprudencia constitucional como consustancial a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías (por todas, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 3). Resulta, pues, evidente que de la mera lectura del precepto no cabe deducir la implantación de un modelo de gestión centralizada del subsistema de formación para el empleo incompatible con el orden constitucional de competencias, ni en definitiva del reconocimiento normativo del citado principio de

colaboración y coordinación se deriva una vulneración o desapoderamiento de la competencia ejecutiva autonómica en esta materia. Además, no constituye por sí solo motivo de inconstitucionalidad el simple hecho de que el anteriormente vigente Real Decreto 1046/2003 recogiera, como principio general del subsistema de formación profesional continua, el de incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas, y que el posterior Real Decreto 395/2007 no haya hecho una referencia explícita a este principio entre los relacionados en su artículo 3 como principios rectores del subsistema de formación profesional para el empleo. Como ya se ha dicho, la falta de mención expresa de la competencia autonómica de ejecución y gestión no implica, por sí sola, su desconocimiento, pues, conforme a nuestra doctrina, el Estado no está obligado a incluir una cláusula de salvaguardia en tal sentido.

b) De otra parte, se impugna el artículo 5.3 del Real Decreto 395/2007, si bien, las alegaciones formuladas en el escrito presentado se refieren únicamente a su apartado a) y, más en concreto, al inciso en que se indica que, entre otros, podrán tener prioridad para participar en acciones formativas determinados colectivos de desempleados allí relacionados «de acuerdo con lo previsto en cada caso por las prioridades establecidas en la política nacional de empleo». Según la Letrada de la Comunidad de Madrid, el hecho de que la determinación por las Administraciones competentes de los colectivos prioritarios se vincule exclusivamente por la norma a lo previsto en la política nacional de empleo priva a esta Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia en función de sus peculiaridades, desapoderándola de su competencia de ejecución de la legislación laboral, que debe ejercerse coordinadamente con otras competencias autonómicas como el fomento del desarrollo económico o la ordenación y planificación de la actividad económica.

Con relación a la formación profesional continua, en nuestra STC 35/2013, de 14 de febrero, declaramos que «[l]a determinación de los colectivos prioritarios para el acceso a las distintas iniciativas en materia de formación continua se inscribe en el ámbito propio de la legislación laboral que el artículo 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado» (FJ 5). Por ello, también ahora hemos de afirmar que dentro de la competencia normativa ex artículo 149.1.7 CE se encuentra comprendida la facultad del Estado de prever la posible prioridad de determinados colectivos para participar en acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo, sin que merezca ningún reproche el inciso relativo a que tal previsión se efectúe conforme a las prioridades establecidas en la política nacional de empleo. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 56/2003, de empleo, corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la política de empleo. Ahora bien, este Tribunal ha afirmado que «la política de empleo, dada su relevancia para los diversos sectores económicos, puede, e incluso debe, en alguna de sus manifestaciones, ser objeto de coordinación y planificación» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7). Pues bien, conforme a la citada Ley 56/2003, el Gobierno, en el ámbito de competencia estatal y dentro del marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, tiene asignada la coordinación de la política de empleo, correspondiéndole la aprobación tanto de la estrategia española de activación para el empleo —en cuya elaboración colaboran las Comunidades Autónomas—, como también de los planes anuales de política de empleo, en los que se concretarán, con carácter anual, los objetivos de dicha estrategia a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las Comunidades Autónomas —todo ello en los términos previstos en sus artículos 3.1, 4 bis, y 4 ter—: asimismo, tanto la citada estrategia española como los indicados planes anuales se incluyen entre los principales instrumentos mediante los que llevar a cabo la coordinación del Sistema Nacional de Empleo (art. 7 bis). En virtud de sus respectivas competencias, las Comunidades Autónomas también pueden desarrollar la política de empleo (art. 3.2 Ley 56/2003), si bien, conforme hemos declarado en la STC 22/2014, de 13 de febrero, tal competencia se reconoce en la medida en que sus propios programas autonómicos de empleo «no se opongan o contradigan las políticas activas estatales» y con el deber de «ser conformes con el plan nacional de acción para el empleo», de acuerdo con la normativa entonces vigente (FFJJ 5 y 6).

Los anteriores presupuestos hacen que resulte legítima la cuestionada previsión del artículo 5.3 a) del Real Decreto 395/2007 de que su contenido se aplique de acuerdo con las prioridades establecidas en la política nacional de empleo, sin que tal indicación limite el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia. Por ello, hemos de descartar que la previsión impugnada vulnere las competencias de la Comunidad de Madrid.

c) Cabe también examinar en este apartado la queja general dirigida frente al artículo 8 del Real Decreto 395/2007, sin perjuicio de que más adelante se analizará la específica impugnación realizada respecto a su apartado 4. En este artículo 8 se concretan y regulan las modalidades de impartición de la formación —presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta—, precisando aspectos tales como, en su caso, el número de participantes por grupo o por tutor, etc. A juicio de la Comunidad de Madrid, la redacción de la norma es excesivamente pormenorizada y alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico, pues le priva del margen necesario para ejecutar la legislación estatal y gestionar el sistema en base a su política propia.

Sin embargo, la lectura del precepto permite constatar que su contenido no establece ninguna previsión que cuestione la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ejecución de las acciones formativas. Por el contrario, en ejercicio legítimo de la competencia legislativa plena que el artículo 149.1.7 CE atribuye al Estado, la norma impugnada se dedica únicamente a regular las modalidades de impartición de la formación para el empleo, fijando los requisitos generales para su desarrollo, pero sin referencias a la concreta Administración encargada de su gestión —en su apartado 2 alude genéricamente a «las Administraciones competentes»— y, por tanto, sin injerencia alguna en las competencias ejecutivas autonómicas. En consecuencia, procede desestimar la impugnación analizada.

d) La impugnación recae asimismo sobre el apartado 1, en conexión con el apartado 2, del artículo 23 del Real Decreto 395/2007, relativo a la programación y gestión de la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico, y en el que se indica que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la proporción de los trabajadores a formar «a través de cada una de las vías de desarrollo de su oferta formativa señaladas en el apartado siguiente» —esto es, planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, programas específicos establecidos por las Comunidades Autónomas para la formación de personas con necesidades formativas especiales o dificultades para su inserción o recualificación profesional, y acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados—.

Respecto a las alegaciones formuladas por la Comunidad de Madrid, conviene recordar que queda fuera de la competencia de este Tribunal pronunciarse sobre la idoneidad u oportunidad de una previsión normativa desde la mera perspectiva de la política o técnica legislativa (SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 8). Por tanto, no nos corresponde dar respuesta a la denuncia formulada por la Letrada autonómica —después reiterada en la impugnación del art. 24.3— respecto a la paradoja que a su juicio supone la previsión de planes de formación distintos dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados o a desempleados, así como su diferente régimen.

Por lo que se refiere a las controversias competenciales que son propias de este procedimiento, la Comunidad de Madrid aduce que el precepto supone que el Estado determina los canales de desarrollo-ejecución de la oferta formativa, lo que implica una clara invasión de la competencia ejecutiva autonómica. No es posible, sin embargo, aceptar esta alegación. La determinación de las vías de desarrollo de la oferta formativa a que se refiere el inciso cuestionado constituye un aspecto de regulación normativa que queda dentro de la competencia legislativa del Estado ex artículo 149.1.7 CE, sin que en ningún momento el precepto niegue o limite la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo su ejecución. Procede, pues, desestimar la queja indicada.

e) Con relación al artículo 24 del Real Decreto 395/2007, por el que se regulan los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, se formulan varias quejas, entre las que se encuentra la dirigida al segundo párrafo de su apartado 1, en cuanto que prevé que los planes de formación intersectoriales incluyen acciones formativas dirigidas a «la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores». La Comunidad de Madrid considera que esta imposición de la norma supone una invasión de las competencias autonómicas, en tanto que se trata de un ámbito, integrado además por un componente electoral, que escapa a la lógica de la relación laboral y que nada tiene que ver con la formación profesional para el empleo.

Conforme venimos reiterando, el subsistema de formación profesional para el empleo constituye un ámbito material integrado en la competencia normativa del Estado derivada del artículo 149.1.7 CE. Dicha competencia habilita al legislador estatal para determinar el objeto de las acciones formativas a desarrollar dentro de dicho subsistema. Además, frente a lo indicado en la demanda, debemos recordar que ya en la STC 194/1994, de 23 de junio, este Tribunal puso de relieve la conexión material existente entre la representación legal de los trabajadores y el ámbito «laboral» a que se refiere el artículo 149.1.7 CE (FJ 3). En consecuencia, no puede apreciarse el exceso competencial denunciado en el cuestionado párrafo segundo del artículo 24.1.

f) También respecto al artículo 24.1 se cuestiona su párrafo tercero, en el que se dispone que las Administraciones competentes deberán garantizar que los planes de formación sectoriales desarrollados tanto en el ámbito estatal como autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, según lo previsto en el artículo 35.1 c). Para la Letrada autonómica, y por lo que se refiere a los planes de formación sectoriales desarrollados en el ámbito autonómico, dicha exigencia, no sólo no es lógica, sino que implica la asunción por el Estado de competencias ejecutivas, vulnerando así las competencias de la Comunidad de Madrid, que ve limitada su facultad de determinar los sectores representativos en su ámbito territorial.

Al margen de recordar que no corresponde a este Tribunal hacer valoraciones sobre la oportunidad de la previsión impugnada, por lo que se refiere a la estricta controversia competencial que es propia de nuestro enjuiciamiento hemos de reiterar que la potestad legislativa del Estado en materia de formación profesional para el empleo incluye la determinación del objeto de las acciones formativas a llevar a cabo. En consecuencia, queda dentro de la potestad normativa del Estado la previsión de que los planes de formación sectoriales, incluidos los desarrollados en el ámbito autonómico, respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial estatal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.1 c) del Real Decreto 395/2007. Este último precepto se refiere a las comisiones paritarias constituidas en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, y respecto a él, como luego se indicará con más detalle, la STC 88/2014 ya ha declarado que las funciones allí atribuidas —entre las que se encuentra la fijación de criterios orientativos y prioridades generales de la oferta formativa sectorial— no afectan al ámbito de la ejecución de la formación profesional para el empleo, y por tanto no contravienen las competencias autonómicas (FJ 11).

En consecuencia, el artículo 24.1, en su párrafo tercero, se mantiene en la esfera normativa que es propia del legislador estatal, sin que asigne competencias ejecutivas al Estado. Por el contrario, expresamente el precepto atribuye a las «Administraciones competentes» el deber de «garantizar» el desarrollo de los planes conforme a las directrices indicadas, de ahí que no quepa entender vulneradas las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid. Procede, en definitiva, desestimar la denuncia planteada.

g) Con relación al artículo 24 del Real Decreto 395/2007, el conflicto positivo de competencias se dirige asimismo a su apartado 3, por el que se prevé que, en el ámbito autonómico, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, la ejecución de los planes de formación se llevará a cabo en el marco de los convenios

suscritos entre el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones representativas y sujetos que allí se indican, según se trate de planes intersectoriales o sectoriales —organizaciones empresariales, sindicales, de la economía social y de autónomos, así como entes paritarios creados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal—. A juicio de la Comunidad de Madrid, y ciñéndonos a las alegaciones de orden competencial, la imposición por la norma de que en el ámbito autonómico se proceda a la ejecución de dichos planes por vía convencional, así como la determinación imperativa de las entidades firmantes que han de colaborar, vulnera sus competencias ejecutivas y de gestión de las ayudas, y asimismo invade su ámbito interno de organización de los servicios.

En la mencionada STC 88/2014, este Tribunal ha procedido a desestimar la similar impugnación dirigida frente a este artículo 24.3, debiendo ahora reiterar esta conclusión. A tal efecto hemos de remitirnos a los razonamientos allí efectuados, mediante los que, en síntesis, se argumentó que la previsión se ubica en la materia laboral, respecto a la que el Estado posee competencias normativas plenas, y que «[l]o señalado en el precepto que se examina forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos... y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación» (FJ 9).

h) Algunos de los argumentos jurídicos ya expuestos sirven parcialmente para dar respuesta a la queja general dirigida al artículo 30 del Real Decreto 395/2007, relativo a las acciones de investigación e innovación, y respecto al que la Letrada autonómica reprocha que supone la exclusión de la Comunidad de Madrid de la planificación plurianual de estas acciones, al tiempo que implica la intromisión de los interlocutores sociales en el ejercicio de potestades administrativas que han de corresponder a las Administraciones competentes, razones por la que considera vulneradas sus competencias ejecutivas. En realidad, por el contenido de la denuncia y dado que el resto del precepto es objeto de impugnaciones específicas que más adelante serán analizadas, cabe ceñir ahora el examen de esta queja a los párrafos primero y segundo del apartado 1 del cuestionado artículo 30: en ellos, se atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la planificación plurianual de dichas acciones de investigación e innovación, en el marco de los criterios y prioridades generales propuestos por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, y sin perjuicio de reconocer que dicha planificación se realizará teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento previstas en el artículo 32.3.

Con relación a esta previsión, no resulta apreciable la vulneración alegada. En la medida en que el Estado tiene asignada la competencia normativa en la materia, la atribución al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la planificación de acciones de investigación e innovación dirigidas a la mejora y difusión de la formación profesional para el empleo no puede entenderse contraria a la distribución constitucional de competencias, pues, aparte su dimensión supraterritorial, y de forma similar a lo razonado en la STC 225/2012, de 29 de noviembre, estamos ante una prescripción de carácter general que, por su naturaleza, se sitúa «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» (FJ 6). Todo ello, además, sin perjuicio de que el precepto reconoce expresamente a las Comunidades Autónomas la posibilidad de formular propuestas sobre esta planificación a través de los órganos allí especificados.

Asimismo, por lo que se refiere al papel reservado a las organizaciones empresariales y sindicales, la disposición resulta similar al ya examinado párrafo tercero del artículo 24.1, debiendo reiterar que la previsión de atender a los criterios y prioridades generales propuestos por determinadas organizaciones empresariales y sindicales al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal constituye un aspecto integrado en la competencia legislativa del Estado en materia de formación profesional para el empleo, sin que implique una injerencia o limitación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

Por lo dicho, con relación a los párrafos primero y segundo del artículo 30.1, no cabe estimar la impugnación formulada.

i) Por último, en conexión también con algunas de las quejas examinadas, procede dar contestación a la impugnación del artículo 35 del Real Decreto 395/2007, por el que se dispone que en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y en los términos allí indicados, «podrán constituirse Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o de otro ámbito». La Comunidad de Madrid aduce que no es procedente que el precepto permita la constitución de comisiones paritarias sectoriales de ámbito autonómico, lo que excede de la competencia normativa estatal al afectar a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Debe tenerse en cuenta que el precepto se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado ex artículo 149.1.7 CE (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 11; 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3), limitándose simplemente la norma a declarar que, dentro de su autonomía colectiva, las organizaciones empresariales y sindicales pueden constituir comisiones paritarias sectoriales estatales o de otro ámbito. En tal sentido, en la STC 88/2014 ya hemos destacado con relación a esta previsión que dichas comisiones paritarias «tienen el carácter de órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales», de modo que «[s]on pues órganos en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, y a los que se atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas» (FJ 11). No hay, por tanto, lesión de las competencias autonómicas, de manera que, igual que en la citada STC 88/2014, hemos de rechazar la impugnación efectuada.

6. Corresponde ahora analizar un tercer grupo de impugnaciones en que fundamentalmente se cuestiona la participación y el papel que, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo y más allá de otros aspectos ya examinados sobre concertación y negociación colectiva, asigna el Real Decreto 395/2007 a los agentes sociales, así como, en su caso, a otras entidades concretas: esto es, artículos 5.1 b), 23.2 a), 24.1 —párrafo primero—, 30.1 —párrafo tercero—, 30.3, 19.2, 23.2 c) y 32.4.

a) Tal es el caso del artículo 5.1 b), y también de la impugnación relativa al artículo 23.2 a), formulada en conexión con la dirigida en similares términos al último inciso del párrafo primero del artículo 24.1 del Real Decreto 395/2007. El citado artículo 5.1 b) atribuye a las Administraciones competentes la determinación de la proporción de participación de los trabajadores ocupados y desempleados en la formación de oferta, dirigiéndose la queja a su último inciso en que se indica que ello se hará «considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación del Sistema Nacional de Empleo previsto en el artículo 33.3», esto es, la Comisión Estatal de Formación para el Empleo. Por su parte, con un alcance análogo, el artículo 23.2 a) indica que la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico incluye los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados «según la regulación contenida en el artículo 24», a cuyo tenor, y conforme al párrafo primero de su

apartado 1, las Administraciones competentes podrán decidir la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial que incluyen en su oferta, de nuevo «considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación previsto en el artículo 33.3». Con relación a estos tres preceptos, la Letrada autonómica aduce que tales previsiones normativas obligan a la Comunidad Autónoma a considerar las propuestas formuladas por un órgano creado en el ámbito estatal, lo que a su vez supone atribuir a los interlocutores sociales funciones ejecutivas, motivos por los que entiende invadidas las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid.

Tales quejas han de ser rechazadas. A tal efecto ha de tenerse en cuenta que la Comisión Estatal de Formación para el Empleo a que se refiere el artículo 33.3 del Real Decreto 395/2007 mantiene el carácter paritario y tripartito del órgano en cuyo seno se constituye y cuyas funciones tiene asignadas, esto es, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, configurado en el artículo 33.1 de dicho Real Decreto como órgano de consulta y de participación institucional de las Administraciones públicas y de los interlocutores sociales en el subsistema de formación profesional para el empleo.

Pues bien, de acuerdo con nuestra jurisprudencia plasmada en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8, la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral habilita a éste «para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas»; y, asimismo, hemos afirmado que «la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengán a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas». Pues bien, en aplicación de esta doctrina, en la STC 88/2014 nos hemos pronunciado específicamente sobre el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo regulado en el artículo 33 del Real Decreto 395/2007, sin apreciar en él vicio de inconstitucionalidad por razones competenciales, por cuanto que «se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento», de modo que «no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas» (FJ 11). Por tal razón, en la citada STC 88/2014 se desestimó la impugnación del citado artículo 33, a la que se había unido, por conexión, la del ahora cuestionado artículo 5.1 b) del Real Decreto 395/2007.

Lógicamente, por idéntico razonamiento, a la misma conclusión de desestimación debe llegarse ahora respecto al inciso controvertido de dicho artículo 5.1 b) y de los artículos 23.2.a) y 24.1 en su párrafo primero, cuya respectiva referencia o remisión a las «propuestas» de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo se encuadra dentro de la función de formulación de propuestas en materia formativa atribuida al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33 Real Decreto 395/2007). En consecuencia, habiendo ya declarado que tales funciones tienen naturaleza consultiva —no ejecutiva— y que no menoscaban las competencias autonómicas, ha de rechazarse la queja de que las previsiones cuestionadas vulneren las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid.

b) La misma fundamentación y conclusión ha de aplicarse a la impugnación del párrafo tercero del artículo 30.1 y del artículo 30.3. Con una argumentación similar respecto al papel atribuido a los agentes sociales, la Letrada autonómica reprocha al artículo 30.1 que someta la planificación de acciones de investigación e innovación al informe del órgano de participación previsto en el artículo 33 —es decir, el ya citado Consejo General del Sistema Nacional de Empleo—, y la misma objeción dirige al artículo 30.3, en tanto que somete el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar la coordinación entre las acciones que se realicen en los ámbitos estatal y autonómico al previo informe del órgano de participación previsto en el artículo 33.3 —esto es, la también mencionada Comisión Estatal de Formación para el Empleo—.

Como puede apreciarse, ambos preceptos se cuestionan por su conexión con las funciones atribuidas a los citados órganos por el artículo 33 del Real Decreto 395/2007, cuya adecuación al orden constitucional de competencias fue declarada, como acaba de indicarse, por la STC 88/2014. Procede, por ello, desestimar también esta impugnación.

c) Asimismo, la ya referida doctrina constitucional contenida en la STC 244/2012, FJ 8, permite dar respuesta a la queja dirigida frente al artículo 19.2 del Real Decreto 395/2007. Tras prever en su apartado primero que el Servicio Público de Empleo Estatal y los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas tienen el deber de prestar asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas en materia de formación profesional para el empleo, el cuestionado precepto dispone que, para la articulación de tales medidas, las Administraciones competentes contarán con la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y asimismo, podrán contar con la colaboración de las entidades locales y de otras entidades que puedan contribuir a la consecución de esos objetivos. En opinión de la Letrada de la Comunidad de Madrid, este precepto, sin mediar razones justificativas, desapodera a esta Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas y gestoras en materia laboral, por cuanto implica la determinación e imposición por el Estado de las entidades con cuya colaboración ha de contar la Administración autonómica, además de que nuevamente supone atribuir a los interlocutores sociales funciones que corresponden a las Administraciones competentes —Estado y Comunidades Autónomas—.

De entrada, interesa destacar que la previsión de colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas incluida en el cuestionado artículo 19.2 resulta coherente con el principio general de participación de los interlocutores sociales declarado en el artículo 3 f) del Real Decreto 395/2007, en conexión a su vez con el artículo 7 CE; por su parte, la alusión del precepto a la posible colaboración de las entidades locales es congruente con el principio de colaboración interadministrativa entre cualesquiera Administraciones territoriales (STC 86/1993, de 8 de marzo, FJ 2). Pues bien, conforme a nuestra ya recordada jurisprudencia constitucional, la competencia exclusiva sobre legislación laboral ex artículo 149.1.7 CE habilita al Estado para prever las estructuras organizativas y de participación entre las Administraciones competentes y los agentes sociales, como traslación de los principios generales de cooperación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, siempre y cuando las funciones atribuidas a estos órganos no sustituyan las facultades de ejecución y gestión que son propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8).

En este caso, a la vista del contenido del artículo 19.2 es posible afirmar que esas funciones de «colaboración» reconocidas a los agentes sociales y demás entidades indicadas para articular medidas de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas no exceden de los márgenes permitidos por la citada doctrina constitucional. Al respecto resulta fundamental tener en cuenta que en la reiterada STC 88/2014 hemos considerado que estas funciones de asesoramiento y apoyo contempladas en el artículo 19 del Real Decreto 395/2007 «no tienen carácter vinculante para las empresas, por lo que no implican el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva ni son capaces de traducirse en actos de gestión, y, en consecuencia, no invaden las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas» (FJ 9). Consiguientemente, tampoco la colaboración en la articulación de

tales funciones de asistencia técnica supone asumir o restar competencias ejecutivas propias de las Administraciones autonómicas, razón por la que debe rechazarse la queja planteada.

d) Similares argumentos sirven para descartar la impugnación formulada respecto al apartado 2 c) del artículo 23 del Real Decreto 395/2007, por el que se establece que la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico incluye determinados programas específicos establecidos por las Comunidades Autónomas, en cuya ejecución, y en los términos fijados por la propia Comunidad Autónoma, «se impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen estos programas». A juicio de la Comunidad de Madrid constituye una invasión competencial que la norma estatal establezca la obligación de las Comunidades Autónomas de impulsar la participación de las entidades indicadas en el precepto.

Sin embargo, además de recordar el principio de colaboración interadministrativa que rige en nuestro modelo de organización territorial, nuevamente hemos de afirmar que la previsión de participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el artículo 23.2 c) constituye un aspecto integrado en la competencia legislativa que corresponde al Estado en materia de formación profesional para el empleo. Como ya hemos declarado, en virtud del artículo 149.1.7 CE, el Estado se encuentra habilitado para prever estructuras organizativas y de participación en este ámbito, en tanto actúen como instrumentos de cooperación y apoyo, y siempre y cuando no se sustituyan las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8). Pues bien, la previsión del artículo 23.2 c) del Real Decreto 395/2007 de que se impulse la participación de las entidades allí indicadas responde a estos principios generales de cooperación y colaboración, sin que implique una sustitución o privación de la competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que el propio precepto prevé que dicha participación se efectuará «en los términos que establezca el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma».

Por lo demás, a los efectos del presente procedimiento, carecen de valor argumental las dos principales consideraciones en que la Letrada autonómica fundamenta esta impugnación. Por un lado, respecto a su alegación del diferente rigor de tratamiento apreciable entre el artículo 23.2 c) —que en términos imperativos ordena a las Comunidades Autónomas impulsar esa participación— y el artículo 22.1 b) del Real Decreto 395/2007 —que prevé dicha participación en términos potestativos para el Estado—, ha de tenerse en cuenta que, una vez razonado que el precepto cuestionado no incurre en vicio competencial, ya antes hemos recordado que no compete a este Tribunal pronunciarse sobre aspectos de mera política o técnica legislativa. Por otro lado, en cuanto al planteamiento que desde la perspectiva del Derecho comunitario formula la Letrada autonómica respecto a que las ayudas recibidas por las entidades sin ánimo de lucro deben ser notificadas a la Comisión Europea para su autorización, baste señalar que, conforme a reiterada doctrina, no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la normativa interna y de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho de la Unión Europea (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3).

En consecuencia, por las razones indicadas, hemos de desestimar la impugnación relativa al artículo 23.2 c).

e) Partiendo también de algunas de las premisas ya expuestas, procede dar contestación a la queja formulada respecto al artículo 32.4 del Real Decreto 395/2007, por cuanto que dispone que las Administraciones públicas competentes garantizarán la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, «contemplando la composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan». A juicio de la Letrada autonómica, la imposición por la norma estatal de la composición de los órganos que se constituyan en el seno de la Comunidad de Madrid lesiona sus competencias de gestión y autoorganización.

Similar queja en relación con este precepto fue ya desestimada en nuestra STC 88/2014. Tras aludir a la ya referida doctrina constitucional que habilita al Estado para prever estructuras organizativas y de participación en virtud del artículo 149.1.7 CE, en ella se razonó que «el artículo 32.4 se limita a establecer, con el carácter de principio organizativo general, la garantía de una participación tripartita y paritaria de las Administraciones públicas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en los órganos que se constituyan, remitiéndose para dicha constitución a 'la forma que se prevea por dichas Administraciones en sus respectivos ámbitos territoriales'. No se produce pues imposición alguna de un modelo organizativo específico a las Comunidades Autónomas, más allá de la razonable garantía de una representación equilibrada de quienes constituyen parte necesaria en el funcionamiento del subsistema de formación para el empleo que en el Real Decreto se regula, por lo que no resultan afectadas las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas» (FJ 11). Con apoyo, pues, en esta argumentación, también ahora hemos de desestimar la impugnación formulada.

7. Finalmente, en un cuarto y último bloque, se analizan las quejas dirigidas a preceptos vinculados a la financiación, subvenciones y ayudas de las acciones formativas: en concreto, artículos 6.4, 8.4, 23.2 d), 23.3, 25.4 y 30.2.

a) Dentro de este ámbito se impugna el artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007, cuyo primer párrafo se refiere a los fondos que se destinen en la Ley de presupuestos generales del Estado a financiar subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal y que se aplicarán a «supuestos de planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de una acción coordinada y homogénea, que tengan por objeto la impartición de acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado o que se dirijan a trabajadores inmigrantes en sus países de origen», procediéndose en los párrafos siguientes a especificar las situaciones en que concurren estos requisitos. En cuanto al contenido de este precepto, la Letrada de la Comunidad de Madrid aduce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la supraterritorialidad no supone por sí un criterio atributivo de competencia, sin que en este caso existan razones que justifiquen la privación a la Comunidad Autónoma de su competencia ejecutiva.

Respecto a esta controversia, hemos tenido ya ocasión de pronunciarnos en la STC 88/2014, mediante la que hemos desestimado una impugnación similar a la presente. Con apoyo en nuestra doctrina sobre el principio de supraterritorialidad a efectos competenciales (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7), en dicho pronunciamiento hemos afirmado que el precepto cuestionado «efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión» (FJ 6). Además, en la indicada STC 88/2014 hemos añadido que «las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. En concreto, y en materia de formación profesional, hemos afirmado que "el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y muy especialmente, el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a

necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas, y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el supuesto que se analiza” (STC 244/2012, FJ 7)» (FJ 6).

En consecuencia, por idénticas razones, también ahora hemos de rechazar la impugnación planteada respecto al artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007.

b) El conflicto se plantea también en relación con el apartado 4 del artículo 8 del Real Decreto 395/2007, por el que se dispone que, mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas en función de su modalidad de impartición, y que, asimismo, podrán establecerse módulos económicos específicos para acciones formativas que, por su singularidad, precisen de una financiación mayor. La Comunidad de Madrid alega que esa determinación mediante orden ministerial supone ignorar la diversidad de situaciones en las diferentes Comunidades Autónomas, de modo que, cuando menos, debería estar consensuada con éstas, y en concreto, respecto a la posibilidad de fijar módulos económicos específicos, considera que la previsión desconoce la competencia autonómica para su establecimiento en función de sus propias peculiaridades. Afirma asimismo que la lesión del ámbito competencial autonómico se agrava para el supuesto de acciones formativas financiadas totalmente con fondos propios de la Comunidad Autónoma, y también alega que el precepto incide en su autonomía financiera, restringiendo su libertad respecto a la fijación del gasto público en la materia y limitando sus posibilidades de distribución del mismo.

Tampoco esta impugnación puede ser estimada. De acuerdo con nuestra jurisprudencia (por todas, STC 16/2013, de 31 de enero, FJ 6; o STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 6), «el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse» —doctrina ésta que ha sido trasladada por la STC 88/2014 al ámbito de la formación profesional para el empleo (FJ 7)—. A ello se une que, en su párrafo primero, el artículo 6.1 del Real Decreto 395/2007 dispone que el subsistema de formación profesional para el empleo se financie con los fondos que allí se indican, conforme a lo establecido en la Ley de presupuestos generales del Estado. Pues bien, atendidos los anteriores presupuestos, hemos de admitir que la determinación por orden ministerial de los módulos económicos de financiación de las acciones formativas constituye una facultad que se inserta dentro de la potestad normativa plena del Estado ex artículo 149.1.7 CE, en la que, recordemos, se incluyen las normas reglamentarias (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5). Cabe apreciar, en efecto, que la previsión cuestionada se encuadra en el ámbito de la delimitación normativa de los aspectos y criterios relativos a la financiación de la formación profesional para el empleo, por lo que legítimamente se integra, sin excederla, dentro de la competencia estatal de regulación, sin injerencias en las competencias autonómicas de gestión y ejecución.

Por lo dicho, y a la vista de su tenor, no se aprecia tampoco que el artículo 8.4 del Real Decreto 395/2007 limite la libertad de orientación del gasto público de la Comunidad de Madrid en el marco de sus competencias ni que, en definitiva, lesione su autonomía financiera, máxime si, con relación a la alegación formulada, se tiene en cuenta que el párrafo segundo del artículo 6.1 del citado Real Decreto contempla en términos potestativos la posibilidad de que las Comunidades Autónomas destinen fondos propios para financiar la gestión de las iniciativas de formación previstas en dicho Real Decreto 395/2007.

c) Con un alcance próximo se cuestionan también los apartados 2 d) y 3 del artículo 23, que por su conexión y la similar argumentación empleada serán objeto de análisis conjunto. Estas previsiones normativas establecen el régimen de financiación mediante subvenciones públicas de las distintas vías de desarrollo de la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico previstas en el artículo 23.2, incluyendo, en su caso y en función de la vía de que se trate, la indicación de que las bases reguladoras de las subvenciones se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, la determinación de los beneficiarios de la subvención, o la concreción de que el régimen a utilizar es el de concesión directa, añadiendo que para su aplicación en otros supuestos distintos se estará a lo establecido en la Ley 38/2003, general de subvenciones. Según la Comunidad de Madrid, tales previsiones vulneran sus competencias de ejecución y gestión, afirmando que la especificación de las subvenciones con tal grado de detalle priva a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia, al tiempo que califica también como lesiva la remisión realizada a la Ley 38/2003, obviando la existencia de la Ley propia de subvenciones de la Comunidad de Madrid (Ley 2/1995).

Tal y como ya hemos indicado con apoyo en nuestra jurisprudencia (SSTC 244/2012, FJ 6; 16/2013, FJ 6, y 88/2014, FJ 7), la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral ex artículo 149.1.7 CE incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo. Por tanto, ningún reproche merece que los preceptos impugnados aludan a las subvenciones públicas como mecanismo de financiación, habiendo ya señalado que, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 6.1 del Real Decreto 395/2007, el subsistema de formación profesional para el empleo se financia conforme a la Ley de presupuestos generales del Estado, con cargo a los fondos que allí se explicitan.

Asimismo, respecto a dicha facultad de gasto, hemos de tener en cuenta nuestra consolidada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas, recogida principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que para los supuestos en que, como ocurre en materia laboral, el Estado tiene atribuida la competencia sobre legislación y la Comunidad Autónoma la de ejecución, viene reiterando que, si bien la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, lo cierto es que el legislador estatal puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)]. En consecuencia, tampoco merece objeción desde el punto de vista competencial el hecho de que, en relación con determinadas acciones formativas, la normativa cuestionada determine los sujetos beneficiarios de las subvenciones (STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 5), el régimen de concesión a seguir, o que directamente prevea que las bases reguladoras de las subvenciones se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, siendo en su caso el contenido de dicha orden el que podría merecer el eventual reproche constitucional en el supuesto de no respetar las competencias autonómicas de ejecución. Tal contravención, sin embargo, no se aprecia en los preceptos ahora controvertidos, que no desapoderan a las Comunidades Autónomas de su facultad de gestión.

A la luz de las anteriores consideraciones, tampoco incurre en exceso competencial la previsión de que para la aplicación del régimen de concesión directa a otros supuestos distintos a los señalados en el párrafo tercero del artículo 23.3 del Real Decreto 395/2007 habrá de estarse a la Ley 38/2003, general de subvenciones, en cuyo artículo 3.4 a) —referido a subvenciones establecidas por la Administración estatal a cargo de los presupuestos generales del Estado [STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 A)]—, se dispone que dicha Ley resulta aplicable a las subvenciones otorgadas en materias cuya regulación plena corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas.

Finalmente, a las anteriores consideraciones se une que, conforme se indica en el último párrafo del artículo 23.3, lo establecido en dicho apartado se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas financien las iniciativas de formación con fondos propios, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 6.1 del Real Decreto 395/2007, que expresamente indica que tal posibilidad se llevará a cabo mediante las fórmulas de financiación que aquéllas determinen en el desarrollo de sus facultades de autoorganización.

En definitiva, en atención a los razonamientos expuestos, hemos de rechazar la impugnación planteada frente a los apartados 2 d) y 3 del artículo 23 del Real Decreto 395/2007, por cuanto que su contenido no lesiona las competencias autonómicas.

d) Asimismo, dada la conexión que la demanda establece con las alegaciones formuladas respecto al examinado artículo 23.3, la misma respuesta desestimatoria debemos dar a la impugnación dirigida al párrafo segundo del artículo 25.4 del Real Decreto 395/2007, cuestionado en tanto permite a las Administraciones competentes conceder determinadas becas en el marco de los programas específicos regulados en el artículo 23.2 c). En este punto, la Comunidad de Madrid vuelve a insistir en el exceso competencial que a su juicio conlleva la regulación de las subvenciones contenida en el citado artículo 23, cuya adecuación al orden constitucional de competencias ya hemos declarado. Por esta razón, y dado que el contenido de la previsión controvertida se integra legítimamente en la potestad normativa del Estado, hemos de rechazar la existencia de vulneración de las competencias autonómicas.

e) De igual modo, por similares argumentos a los ya expresados, tampoco cabe admitir la queja dirigida frente al párrafo primero del artículo 25.4 del Real Decreto 395/2007, impugnado por cuanto que prevé la posibilidad de que los trabajadores desempleados que participen en las acciones formativas reguladas en el citado Real Decreto perciban ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento «en la cuantía y condiciones que se determinen mediante Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales». Según entiende la Letrada autonómica, esta previsión lesiona la competencia de ejecución de la Comunidad de Madrid, impidiendo que pueda adaptarse a sus circunstancias y necesidades propias.

Sin embargo, esta alegación de que la norma vulnera la competencia autonómica debe ser rechazada, con idéntica solución y razonamientos a los ya expuestos en la STC 88/2014. Además de indicar el destino, lo que la previsión cuestionada atribuye al Estado es la determinación de la cuantía y condiciones de otorgamiento de las ayudas allí contempladas, aspectos que, estando en una materia encuadrada en el título competencial del artículo 149.1.7 CE, quedan dentro de la competencia normativa estatal, en aplicación de nuestra recordada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas establecida en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992. Tal y como la STC 88/2014 ya ha señalado, esta regulación de las ayudas contempladas en el artículo 25.4 se ajusta a dicha doctrina constitucional, pues «[q]ueda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas» (FJ 9). En consecuencia, debemos también ahora desestimar la impugnación formulada.

f) Similar argumentación ha de llevar también a rechazar la denuncia dirigida al contenido del párrafo primero del artículo 30.2 del Real Decreto 395/2007, al que la Comunidad de Madrid reprocha también ser contrario a sus competencias de ejecución, en la medida en que el precepto atribuye a una orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones que se otorguen para financiar acciones de investigación e innovación para la mejora y difusión de la formación profesional para el empleo. Lógicamente, por las mismas razones que en los apartados anteriores, de nuevo hemos de reiterar que la norma cuestionada encuentra cobertura en la competencia normativa del Estado ex artículo 149.1.7 CE y que su contenido resulta conforme a nuestra ya indicada doctrina constitucional sobre subvenciones reflejada en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992, sin perjuicio, claro está, del eventual control sobre la orden ministerial a que hace referencia.

g) Finalmente, la Comunidad de Madrid cuestiona también el párrafo segundo del mismo artículo 30.2, relativo a las subvenciones para financiar las acciones de investigación e innovación, y cuyo tenor es el que sigue: «La competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas». Para la Letrada autonómica, la norma alude a un «criterio de supraterritorialidad», que, según la doctrina constitucional, y como regla general, no constituye un elemento de atribución de la competencia.

En nuestra respuesta a esta impugnación debemos remitirnos a lo dicho en la STC 88/2014, en la que, con relación a esta misma previsión, se señaló que «se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste...». Al respecto, la citada Sentencia añadió que «[l]a atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas»; y ello es así porque «semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma» (FJ 10).

Las mismas razones nos llevan ahora a estimar que la previsión del párrafo segundo del artículo 30.2 del Real Decreto 395/2007 contraviene las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Madrid.

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 Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6735-2007.

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, debo manifestar mi discrepancia con la Sentencia aprobada.

En mi opinión, no resulta justificada la asunción de funciones ejecutivas por el Estado que deriva de lo dispuesto en el artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007. La Sentencia aplica la doctrina de la STC 88/2014, de 9 de junio, que a su vez se apoya en la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, para, por un lado, descartar que la lesión de las competencias autonómicas que produce el Real Decreto 395/2007 sea real y efectiva y, por otro, admitir la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias ejecutivas a la Administración General del Estado.

Con respecto a las razones por la que no puedo estar de acuerdo con ninguna de las dos afirmaciones, me remito, en primer lugar, al Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la STC 88/2014. Asimismo, en la medida en que aquí se plantean problemas similares, basta la remisión a los Votos particulares que formulé a la ya mencionada STC 22/2014, de 13 de febrero, así como a la STC 95/2013, de 23 de abril, los cuales, a fin de evitar repeticiones innecesarias, doy aquí por reproducidos.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.