

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11012 *Sala Segunda. Sentencia 143/2014, de 22 de septiembre de 2014. Conflicto positivo de competencia 5571-2008. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Competencias en materia laboral y de seguridad social: adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 88/2014). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 10 de julio de 2008, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1; 3.1; 5.1; 6.1; 12.2; 17.1; 21.1; 22; 26.1; 26.5; 27.1 y 27.3, de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

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

a) En el apartado que se dedica a los «antecedentes», el primero de ellos sirve para delimitar el objeto del conflicto de competencia planteado, identificando las normas reguladoras del sistema integral de formación profesional dictadas con anterioridad a la orden aquí impugnada, en concreto tanto la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, que comprende el conjunto de acciones

formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones (formación inicial), el acceso al empleo (inserción y reinserción laboral) y las orientadas a la formación continua en las empresas; como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, la cual sitúa la formación para el empleo en el centro de las políticas del ámbito laboral y otorga protagonismo a la formación continua. Añade sin embargo que las Sentencias de este Tribunal 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, llevaron a revisar el modelo de formación continua, dando lugar a la aprobación del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, ya derogado, el cual reguló diversos aspectos del subsistema de formación profesional continua y que fue dictada «al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartados 7, 13 y 17 de la CE». Su art. 2.2 g) previó la incorporación de las Comunidades Autónomas a la gestión de las actividades formativas, mientras que el posterior Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, recoge la «colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes» en esta materia [art. 3 d)].

Concluye este primer antecedente diciendo que la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en los preceptos de ésta que se impugnan, «no respeta el sistema de distribución de competencias, en una materia en la que concurren competencias estatales y autonómicas, ignorándose la competencia autonómica de ejecución en la gestión del sistema, despojándose a la Comunidad de Madrid, de forma unilateral, desde el Estado, de las competencias que tiene constitucional y estatutariamente atribuidas».

En el segundo «antecedente» del escrito que suscita el conflicto de competencia, titulado «actuaciones procedimentales previas», se explica que el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha cumplido con el trámite de «requerir de incompetencia al Gobierno del Estado», y para que éste adoptara un acuerdo para la derogación de la orden, de modo que transcurrido el plazo de un mes previsto en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), «sin que el Gobierno de la Nación contestara a dicho requerimiento», se consideró respondido éste de manera negativa, si bien se ha recibido una contestación expresa «de forma extemporánea» el 17 de junio de 2008, mediante la cual se traslada el acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de junio de 2008, desestimatorio de lo solicitado, lo que ha motivado la presentación del presente conflicto competencial, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptado el 3 de julio de 2008.

b) La fundamentación jurídica del escrito que contiene el presente conflicto de competencia, se compone de cuatro fundamentos de carácter general, y de un fundamento quinto donde se desglosan los diversos motivos de impugnación de cada uno de los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que se cuestionan.

Así, en el fundamento jurídico primero se hace referencia al Real Decreto 395/2007, en cuyo desarrollo se dicta aquella orden y que comprende la formación profesional en sus modalidades ocupacional y continua (excluyendo por tanto la reglada o inicial). Respecto de esta última, la continua, se alega que este Tribunal ha declarado en la STC 95/2002, de 25 de abril, que el título competencial aplicable es el de la legislación laboral ex art. 149.1.7 CE, sin perjuicio de la competencia de ejecución a cargo de los órganos de las Comunidades Autónomas. La correspondiente a la Comunidad de Madrid se plasma, por su lado, en el art. 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía, sin que pueda interferir en este reparto competencial, se añade, los reales decretos de traspaso de funciones de gestión a dicha Comunidad Autónoma, en cuanto los mismos no son atributivos de competencias conforme tienen declarado las SSTC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2; y 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 6.

Se indica igualmente que las SSTC 95/2002 y 190/2002 han resuelto que las ayudas destinadas a las acciones de formación continua de los trabajadores, en cuanto a su gestión y tramitación, «debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo cual deben transferirse a éstas los fondos correspondientes». Desde esta óptica, se alega en el escrito que la regulación contenida en los artículos de la Orden TAS/718/2008 que se impugnan, «no respeta el sistema de distribución de competencias», tratándose –reitera– de un ámbito competencial concurrente, pero ignorándose la que recae sobre la

Comunidad Autónoma sobre la gestión del sistema, despojándose de ella, «de forma unilateral, desde el Estado», para implantar un sistema de gestión centralizada, contraria a la que señala aquella STC 95/2002. Por ello, «habría de considerarse vulnerada la competencia de ejecución de la legislación laboral, atribuida a la Comunidad de Madrid en el artículo 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía».

c) El fundamento jurídico segundo del escrito se titula «Actuación del Estado sobre la ejecución reservada a las Comunidades Autónomas» y plantea un interrogante al que se contesta negativamente, respecto de la posible injerencia del Estado en el ámbito ejecutivo de la formación profesional. Para ello precisa que este Tribunal Constitucional ha establecido la existencia de tres posibles supuestos donde la intervención estatal podría ser factible sin menoscabo del marco competencial impuesto en esta materia por la Constitución, pero que ninguno de esos tres supuestos concurre en este caso, lo que equivale a un exceso competencial del Estado. Tales supuestos serían: (i) cuando la ejecución tenga un alcance intercomunitario o supracomunitario, por incidir en el territorio de más de una Comunidad Autónoma (cita las SSTC 1/1982 y 146/1986); (ii) cuando hubiere riesgo para la seguridad pública y existen razones de urgencia que lo justifiquen (cita la STC 33/1982); y, (iii) «cuando las ejecuciones deban realizarse desde criterios o valoraciones nacionales, siendo el Estado el único que puede decidir» (cita las SSTC «de 28 de enero, 22 de febrero, y 8 de julio de 1982 y 28 de abril, 20 de mayo y 28 de junio de 1983»).

d) El tercer fundamento jurídico trata de la «habilitación competencial del Estado para dictar la Orden TAS/718/2008». Se vuelve a pasar revista a las normas que establecen la competencia en esta materia: de un lado el art. 149.1.7 CE, precepto al que alude la disposición final primera de la propia orden; y de otro lado el art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, concretando luego el art. 28.2 las competencias que corresponden a dicha Comunidad Autónoma. Y si bien considera aplicables otros dos títulos competenciales a su favor, el del art. 26.1.1.1 de su Estatuto en cuanto a la competencia exclusiva para la «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno»; y el del art. 26.3.1.1, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional (en relación con los arts. 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13 CE); luego se matiza dicha afirmación diciendo que este Tribunal ha declarado en su STC 95/2002, que el título competencial aplicable es únicamente el de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

e) Como fundamento jurídico cuarto, el Letrado de la Comunidad de Madrid se refiere a la «doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones», integrada en concreto por las SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 95/2002, FJ 18; y 230/2003, FJ 4. La primera de ellas recoge cuatro posibles supuestos de delimitación competencial «a los que pudieran reconducirse los distintos modelos de regulación subvencional», resultando aplicable en el ámbito laboral el tercero de ellos: la competencia del Estado en cuanto a la legislación y la de la Comunidad de Madrid sobre su ejecución, sin que el Estado pueda condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación (fundamento jurídico 4 de la citada STC 13/1992). Se recalca que la subvención no es un concepto que deslinde competencias (con cita de las SSTC 39/1982, de 30 de junio, 144/1985, de 25 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, y 146/1986, de 25 de noviembre) y que la orden aquí impugnada ha vulnerado la doctrina constitucional, al incidir el Estado en la ejecución y gestión que compete a la Comunidad de Madrid, citando también las SSTC 95/1986, de 10 de julio, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15; y 186/1999, de 11 de octubre, FJ 4.

f) El escrito de formalización del conflicto, aborda en su fundamento jurídico quinto la impugnación concreta de los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que considera contrarios a la doctrina de este Tribunal que establece el reparto competencial en el ámbito del subsistema de formación profesional para el empleo. Con cita de la STC 141/1993, de 22 de abril, se sostiene que «todos los preceptos de la orden ... que tiendan, directamente, en complemento necesario del Real Decreto 395/2007 a dotar de

efectividad práctica a aquellos principios básicos de la formación para el empleo deben ser razonablemente considerados como normas básicas», no así las que fijan meras cuestiones de detalle o procedimiento. También se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto 395/2007, en el que se advierte que el Estado no puede ignorar la competencia de ejecución a cargo de las Comunidades Autónomas.

g) Luego de estas consideraciones, se centra el escrito de impugnación en el art. 1 de la orden, relativo al objeto y ámbito de aplicación de la misma, sosteniéndose que dicho precepto vulnera el orden constitucional de competencias «pues establece y pretende regular de forma íntegra, con un ámbito de aplicación que se extiende a todo el territorio estatal, las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar la formación de oferta prevista en el Real Decreto 395/2007, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel meramente subsidiario, sin hacer la menor referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas». Añade que en contra de lo argumentado en el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2008, este art. 1 «va más allá del carácter meramente programático que le atribuye dicho Acuerdo».

h) El siguiente precepto impugnado es el art. 3.1 de la Orden TAS/718/2008, el cual determina los requisitos que han tener los beneficiarios de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados. El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que dentro de la competencia ejecutiva que corresponde a esta última, debe comprenderse «tanto la determinación de las formas de ejecución como la determinación por parte de esta Administración autonómica de las Entidades firmantes». Recuerda que el art. 23.3 apartado 1 del Real Decreto 395/2007 remite a una orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la fijación de las bases reguladoras de las subvenciones en este ámbito, que son las que recoge la Orden TAS/718/2008, «con un detalle tal que se priva a la Comunidad de Madrid no sólo de decidir cómo ejecuta estas ofertas formativas, sino además, de adecuarlas a su política y peculiaridades propias». Añade que este Tribunal declaró inconstitucional el art. 7 de la Ley Orgánica del proceso autonómico por STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, en cuanto al alcance de la sujeción de las Comunidades Autónomas a las normas reglamentarias del Estado que condicionan su competencia de ejecución, lo que ahora sin embargo, dice, parece que el Gobierno de la Nación pretende imponer por la vía de los hechos; e insiste en que la fijación de las entidades firmantes excede el carácter de generalidad de una norma (legal o reglamentaria), «constituyendo, en realidad, una decisión que forma parte del contenido de la competencia autonómica de ejecución».

i) Se refiere a continuación el escrito impugnatorio, al art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, reguladora de los destinatarios de la formación, entendiéndose que invade también las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid y además, que se extralimita con relación a lo dispuesto en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007 que le da cobertura, al establecer la orden el porcentaje de los trabajadores necesarios para conformar el término «prioritariamente» en cuanto a los programas dirigidos a trabajadores desempleados y ocupados. Se sostiene que con tal regulación se vulnera la STC 141/1993, pues no es complemento necesario de aquel Real Decreto destinado a dotar de efectividad práctica a los principios básicos de la formación, sino una prescripción de detalle o de procedimiento que puede perfectamente ser sustituida por la que establezcan las Comunidades Autónomas con competencia en la materia; resultando incoherente que «el Estado por medio de Real Decreto (verdadera expresión de la potestad reglamentaria ex artículo 97 CE) deje a las Comunidades Autónomas la facultad de concretar la proporción de los trabajadores a formar y que la Orden Ministerial limite esa facultad autonómica a porcentajes superiores al 60%...».

j) Con respecto al art. 6.1 de la Orden TAS/718/2008, afirma el escrito de impugnación que existe invasión competencial porque el precepto establece, con carácter obligatorio e imperativo, tres colectivos a los que atribuye el carácter de prioritarios, siendo que el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, no impone ninguno,

pues se limita a decir que «podrán tener prioridad», mientras que en cuanto a los trabajadores de baja cualificación el Real Decreto liga su inclusión en estos planes, a lo que establezcan «las Administraciones competentes».

k) El siguiente precepto objeto de censura por el Letrado de la Comunidad de Madrid es el art. 12.2 de la Orden TAS/718/2008, donde se establece que la cuantía de la subvención se calculará teniendo en cuenta los módulos económicos máximos contenidos en el anexo I de la misma orden. A su criterio, la fijación de tales módulos desconoce la diversidad de situaciones de cada Comunidad Autónoma, por lo que deberían ser pactados con éstas «a fin de dar cabida a las variaciones de coste de la vida y de los servicios» existente en cada una de ellas, o al menos haber dejado salvada la posibilidad de que dichas Comunidades Autónomas puedan establecer otra cosa en sus respectivos ámbitos de gestión y ejecución. Se alega también infringida la doctrina de la STC 141/1993, comportando una regulación de detalle o de procedimiento que puede ser sustituida por las Comunidades Autónomas sin merma de la eficacia de los principios básicos.

l) El art. 17.1 de la Orden TAS/718/2008 se refiere a la ejecución de los planes de formación mediante convenios entre las organizaciones y entidades beneficiarias definidas en el art. 3.1, y el órgano competente de la Administración estatal o autonómica. El precepto se considera por la Comunidad de Madrid, como vulnerador del reparto competencial en detrimento de esta última, porque invade «su ámbito interno de organización de los servicios formativos, pues obliga a que en el ámbito autonómico la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional y además determina o impone cuáles han de ser las partes firmantes. Se trata de una norma de detalle procedimental cuyo carácter básico no aparece justificado», la cual deja sin contenido lo previsto en el art. 24.3 del Real Decreto 395/2007 en cuanto al respeto de las competencias autonómicas, pues desapodera a la Comunidad Autónoma de sus propias competencias al imponer la vía convencional y la entidad con la que han de suscribirse los convenios, desconociendo así de paso «la naturaleza cuasicontractual que la Jurisprudencia ha otorgado a los actos convencionales». Debe ser la Comunidad de Madrid la que, si opta por la vía convencional, pueda seleccionar las entidades firmantes (cita en su apoyo las SSTC 95/1986, 152/1998, 201/1988 y 13/1992).

m) Pasa después el escrito de impugnación a analizar el art. 21.1 de la Orden TAS/718/2008, al que reputa igualmente infractor de las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid, pues el Estado impone aquí la vía de las subvenciones y «hasta el procedimiento de concesión de subvenciones a utilizar (el de la concesión directa)», con una «notable diferencia de lo que el art. 22 d) del Real Decreto 395/2007 establece para el Estado, en el que se prevé como canal o vehículo la suscripción de convenios». Afirma que asignar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de las bases reguladoras de las subvenciones en este campo, «limita e impone» la forma de actuar a la Comunidad de Madrid, «sin poder introducir los elementos necesarios para dar satisfacción a las peculiaridades propias de nuestro ámbito»; se sustrae a su decisión la forma de ejecutar las acciones formativas y se le impide acudir a otro tipo de procedimiento de concesión, «como pueda ser el de concurrencia competitiva». Añade que no existen circunstancias que justifiquen la conveniencia de atribuir al Estado la gestión del sistema, por lo que, se tome como referencia el art. 23 del Real Decreto o bien el art. 22 que invoca el acuerdo del Consejo de Ministros en su contestación al requerimiento previo, «lo cierto es que los dos [preceptos] establecen lo mismo, esto es, la utilización del procedimiento de concesión directa para el otorgamiento de las subvenciones, condicionamiento que a nuestro juicio excede del ámbito competencial estatal».

n) El siguiente art. controvertido en el conflicto planteado es el 22 de la Orden TAS/718/2008, donde se contempla la realización de programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional, incluyendo como beneficiarias de las subvenciones para estos programas, al menos a las entidades previstas en el art. 3.1 de la misma orden. De nuevo la Comunidad de Madrid cuestiona que se esté ante una norma «de

detalle procedimental cuya condición básica no estaría justificada», imponiendo la vía de las subvenciones y desapoderando a dicha Comunidad Autónoma de sus propias competencias en el ámbito de la ejecución. Considera que el acuerdo del Consejo de Ministros expresa que las Comunidades Autónomas pueden establecer programas específicos para los colectivos que señala el art. 22; sin embargo, «si el Estado reconoce que esa norma no vincula a las Comunidades Autónomas carece de sentido su imposición al amparo de su competencia de legislación laboral pero lo cierto es que el precepto sí obliga a las Comunidades», específicamente al incluir en todo caso a las entidades señaladas en el art. 3.1. Con ello se considera también vulnerada la doctrina constitucional, STC 13/1992, de 6 de febrero, ya citada, en cuanto el límite de la competencia del Estado en materia de subvenciones dentro de las que corresponden a la planificación y coordinación».

ñ) Los dos últimos preceptos cuestionados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, regulan el otorgamiento de ayudas para la asistencia a las actividades de formación. El primero de ellos es el art. 26 en relación con la ayuda de transporte, manutención y alojamiento, el cual se impugna en sus apartados 1, que define a los beneficiarios, los conceptos resarcibles y las modalidades de ayuda por transporte; y 5, que fija la cuantía máxima, por remisión a los importes previstos en el anexo III de la orden. Ambos apartados del art. 26 se tachan de invasores del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, de nuevo por suponer normas de detalle procedimental que en este caso imponen las cuantías y condiciones de percepción de estas ayudas sin considerar las necesidades propias de aquella Comunidad Autónoma, dadas las diferencias del costo de la vida y de los servicios respecto de otras. En correlación con esto e invocando la STC 18/1982, considera el escrito de impugnación que «carece de sentido establecer unos máximos» en las ayudas, ya que no permiten garantizar la igualdad.

o) Se alude finalmente al art. 27 de la Orden TAS/718/2008 el cual, como ya se ha indicado, trata también del otorgamiento de ayudas para la asistencia a los cursos de formación, en este caso para la conciliación familiar; y se remite asimismo al anexo III para establecer la cuantía máxima, reiterándose por el Letrado de la Comunidad Autónoma impugnante los argumentos ya empleados para combatir el precepto anterior.

p) El escrito de planteamiento del conflicto positivo de competencia culmina con unas consideraciones sobre el conjunto de las disposiciones impugnadas, insistiendo en que vulneran la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral y de gestión del sistema de formación profesional, así como de las ayudas destinadas a su realización, con cita de las SSTC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8; y 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 8; sobre la disposición por las Comunidades Autónomas de fondos «territorializados» y el principio de autonomía financiera garantizado en la STC 95/1986, de 10 de julio; 13/1992; 68/1996, FJ 10; y 128/1999, de 1 de julio, FJ 8.

3. Este Tribunal, mediante providencia de fecha 22 de julio de 2008, dictada por el Pleno a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los pronunciamientos que siguen:

a) admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado; b) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo de reparto le ha correspondido; c) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la misma Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueda personarse a efectos de formular las alegaciones y aportar los documentos que tenga por conveniente; d) oír a las partes sobre la posible acumulación de este conflicto núm. 5.571-2.008, con el registrado bajo el núm. 6735-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con los arts. 1; 3; 5.1 b); 5.3; 6.4; 8; 19.2; 23; 24.1; 24.3; 25.4; 30; 32.4; 35 y 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; e) comunicar la incoación del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnados o se

impugnaren los preceptos aquí cuestionados, en cuyo caso se suspendería el curso de dicho proceso hasta la decisión del presente conflicto, conforme dispone el art. 61.2 LOTC; y f) publicar la incoación de este conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

4. Con fecha 18 de septiembre de 2008, se registró escrito del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, por el que solicitó se le tuviera por personado en las actuaciones, concediéndole prórroga del plazo para formular alegaciones, hasta el máximo legal.

A esta petición se proveyó mediante providencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 23 de septiembre de 2008, acordando prorrogar en diez días el plazo originalmente concedido.

5. El 9 de octubre de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito de alegaciones del Abogado del Estado, por el que solicita se dicte «sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado». Los argumentos para oponerse al conflicto planteado son los siguientes:

a) Tras identificar el «objeto del conflicto», indicando la finalidad y contenido de la orden impugnada conforme a su exposición de motivos y a la letra de sus disposiciones, el escrito afirma que todos los preceptos que se han impugnado se dictaron «con apoyo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.7 CE, tal y como resulta de la disposición final primera ... y de la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de la Comunidad de Madrid».

b) Partiendo de esta base, se acomete de inmediato un análisis del «encuadramiento competencial» de la materia regulada y de la «extensión de la competencia estatal». En el primer aspecto, con cita de las SSTC 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre; 230/2003, de 18 de diciembre, y 158/2004, de 21 de septiembre, concluye que si bien se trata del título competencial del art. 149.1.7 CE, «no puede negarse la incidencia del título recogido en el número 13 del mismo artículo 149.1 CE, dado que la Orden impugnada se ha dictado en desarrollo del Real Decreto 395/2007 que fue la disposición que vino a unificar la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional».

En cuanto a la extensión del título de competencia del Estado, con reproducción de las SSTC 95/2002, FJ 8, y 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, se afirma, de un lado, que aquél tiene atribuida la totalidad de la potestad normativa en materia laboral, incluyendo el dictado de reglamentos ejecutivos, quedando para la Comunidades Autónomas únicamente los reglamentos de naturaleza organizativa y la competencia de ejecución de la normativa estatal. De otro lado, que el Estado es el competente para regular la financiación de las acciones de formación, con cita en este punto del fundamento jurídico 18 de la misma STC 95/2002.

c) Luego de las anteriores consideraciones, el escrito del Abogado del Estado pasa a ofrecer su criterio sobre los argumentos dados por la Comunidad de Madrid para cuestionar los preceptos de la Orden TAS/718/2008 ya indicados. Así, en lo que toca al art. 1 de la orden y en línea con lo señalado por el Gobierno de la Nación al contestar el requerimiento efectuado por aquélla, con cita de la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 8, considera que estamos ante un precepto «puramente programático y genérico», el cual carece de «contenido competencial propio» que no excede del ámbito de lo básico. En todo caso, matiza, si la finalidad del dispositivo fuera agotar la regulación de la materia sobre la que se proyecta, «no estaría sino ejecutando con plenitud la competencia en que se ampara, es decir, la derivada del art. 149.1.7 CE», sin que resulte necesario hacer expresa salvaguarda de competencias ajenas (cita al efecto las SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2, y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2).

d) Se defiende asimismo el art. 3.1 de la orden, trayendo a colación el Abogado del Estado las afirmaciones efectuadas en el acuerdo del Consejo de Ministros que contestó al requerimiento autonómico, debiendo distinguirse aquí entre financiación del subsistema de formación profesional, que corresponde al Estado, y la financiación propia

de las Comunidades Autónomas, tal como hace el art. 6 del Real Decreto 395/2007, «del que trae causa la Orden requerida». Esta última regula fondos del Estado distribuidos por el Ministerio de Trabajo y, por tanto, al hacerlo se encuadra bajo la competencia del art. 149.1.7 CE, resultando así que la definición de los beneficiarios de las subvenciones, «es una actividad típicamente legislativa» y compete por ello al Estado como «legislador pleno» en materia laboral.

e) El escrito de alegaciones rechaza por su lado el exceso competencial atribuido por la Comunidad de Madrid en cuanto al art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, al que reputa de «evidente contenido reglamentario, en cuanto disciplina una materia con vocación de generalidad», como son las bases reguladoras de la subvención; la misma tiene innegable naturaleza normativa y se inserta claramente en la competencia del Estado sobre la legislación laboral. De este modo y con respeto a la doctrina de la STC 95/2002, FJ 18, se establecen porcentajes mínimos de participación de los trabajadores, concretando las condiciones de otorgamiento de las subvenciones. Porcentajes mínimos que habrán de ser tenidos por las Comunidades Autónomas respecto de aquellos (porcentajes) que finalmente establezcan, tal como se les reconoce a éstas en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, sin que ello suponga una merma de sus competencias.

f) Se opondrá también el representante del Gobierno de la Nación a los términos en que se impugna el art. 6.1 de la mencionada orden de 2008, puesto que, dice, el legislador estatal se limita a concretar aquí la facultad prevista en el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, «otorgando prioridad necesaria para participar en las acciones formativas a un mínimo de tres colectivos. Dos de ellos seleccionados entre los desempleados pertenecientes a los colectivos que relaciona el apartado a) del art. 5.3 del Real Decreto 395/2007: mujeres y personas con discapacidad y el tercero elegido entre los trabajadores ocupados que pertenecen a los colectivos que se recogen en el siguiente apartado b): trabajadores con baja cualificación». Se trata a su criterio de una actividad normativa que se integra en la competencia del art. 149.1.7 CE y, en línea con la respuesta dada por el Gobierno en su contestación al requerimiento efectuado por la Comunidad Autónoma, señala que esta materia dimana de las prioridades fijadas «en la política nacional de empleo, planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo y en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, que habrán de tenerse en cuenta en las Planificaciones de acciones realizadas según el artículo 21 del Real Decreto, en donde se recogerán las propuestas de las Comunidades Autónomas y Agentes Sociales a través de los órganos de representación previstos en el artículo 33 del mismo texto».

g) Sobre el siguiente precepto cuestionado, el art. 12.2 de la Orden TAS/718/2008, considera el escrito de alegaciones del Abogado del Estado que su impugnación carece del necesario apoyo argumental «que permita a esta parte conocer las razones en que pretende fundar su inconstitucionalidad, no levantando la carga de justificar que le corresponde». Se afirma que el Estado puede fijar módulos máximos de financiación de las acciones formativas mediante orden ministerial, los cuales «permiten su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos». Respeta además la norma impugnada la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la metodología aplicable al cálculo de la cuantía de la subvención, sin incidir el Estado en dicha metodología ni en los factores que determinan el cálculo final. Finaliza este apartado respondiendo al reproche del escrito de impugnación acerca de la falta de una cláusula de salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas, recordando la falta de necesidad de que se incluya este tipo de reservas (citando en su respaldo, las SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2, y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2).

h) En lo que concierne al art. 17.1 de la orden, asimismo impugnado, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado comienza por recordar la importancia que tienen los convenios colectivos dentro del sistema de fuentes del Derecho laboral, como ha reconocido este Tribunal (se citan SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 119/2002, de 20 de mayo, FJ 6; 27/2004, de 4 de marzo, FJ 4; y 280/2006, de 9 de octubre, FJ 5). Partiendo de ello, se afirma que el precepto en examen se limita a regular el procedimiento

para articular mediante convenios las acciones formativas, determinando los sujetos externos a la Administración autonómica con las que suscribir dichos acuerdos, teniendo en cuenta que se trata en este caso de acciones dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, donde la formación «alcanza su máxima expresión ... como derecho de los trabajadores y, por tanto, es lógica su negociación con los representantes de los trabajadores y los empresarios». Añade que no se desplaza con ello la gestión a ningún órgano estatal, solamente se impone la previa concertación con las organizaciones sindicales y empresariales.

i) Respecto del art. 21.1 de la mencionada Orden TAS/718/2008, cuya tacha de inconstitucionalidad según el escrito de alegaciones del Abogado del Estado parece circunscribirse por la Comunidad de Madrid al párrafo primero del apartado 1 (concesión directa de las subvenciones de acciones formativas con compromiso de contratación), se reitera que la competencia estatal del art. 149.1.7 CE tiene carácter pleno y se extiende a la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones (cita la STC 95/2002, FJ 28), que es el ámbito en el que se enmarca lo dispuesto en el precepto cuestionado.

En cuanto al sistema de concesión directa, explica que está permitido con carácter excepcional por el art. 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuando se acreditan razones de interés público, social, económico, humanitario o de otra índole que lo justifica. Y que estas concurren, como explicita la exposición de motivos del Real Decreto 357/2006 «al que se remite el precepto impugnado», dadas las dificultades para acudir al sistema de convocatoria pública por la evolución del mercado que condiciona a su vez las necesidades de aumento de la plantilla por las entidades suscriptoras de los convenios con el Servicio Público de Empleo Estatal. E invocando el acuerdo del Consejo de Ministros que contesta al requerimiento autonómico, entiende que este precepto no se aparta de lo establecido en el art. 23.3, párrafo tercero, en relación con el art. 22, ambos del Real Decreto 395/2007, los cuales ya prevén la adjudicación de subvenciones públicas para acciones formativas dirigidas a trabajadores con compromiso de contratación, por el procedimiento de concesión directa.

j) Rechaza el escrito de alegaciones la impugnación del art. 22 de la orden, párrafo segundo, al imponer éste la participación de las entidades descritas en el art. 3.4 para programas específicos de formación. No se entiende sin embargo que tal previsión invada la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto, porque el precepto se limita a impulsar la participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto es la formación o inserción profesional. Además, el art. 3.4 de la orden respeta la normativa de los programas específicos, al ser fiel reflejo de lo dispuesto en los arts. 22.1 b), 22.2, 23.1 c) y 23.3 del Real Decreto 395/2007, «del que la Orden trae causa», tal y como defendió el Gobierno de la Nación al contestar al requerimiento autonómico.

k) En último lugar, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado combate la censura que le merece a la Comunidad de Madrid, los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que regulan las condiciones y cuantía máxima de las ayudas al transporte, manutención y alojamiento (art. 26.1 y 5), así como para la conciliación familiar (art. 27.1 y 3), de los destinatarios de las acciones formativas que precisen de dicha asistencia. Así, tras aclarar que estamos hablando de fondos del Estado que gestiona el Ministerio de Trabajo en los términos previstos en el art. 6 del Real Decreto 395/2007, se sostiene el carácter materialmente reglamentario de aquellos dispositivos, por lo que se integra en la competencia legislativa del Estado sin privar a las Comunidades Autónomas del margen de actuación que a su vez les corresponde, para determinar la cuantía de tales ayudas; limitándose la orden a fijar el máximo de éstas en el anexo III al que aquéllos se remiten. Por lo demás, remacha el escrito, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no puede suponer la disposición de fondos sin condicionantes, en contra de la doctrina sentada por la STC 13/1992, que además niega carácter competencial a dicha autonomía.

6. En virtud de providencia de 18 de septiembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente conflicto positivo de competencia por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con los arts. 1; 3.1; 5.1; 6.1; 12.2; 17.1; 21.1; 22; 26.1; 26.5; 27.1 y 27.3, de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

En síntesis y sin perjuicio de los motivos que se irán desgranando en relación con cada uno de los dispositivos cuestionados, se sostiene por la entidad impugnante la inconstitucionalidad de todos ellos por vulnerar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral, dando lugar a la invasión por parte del Estado de la competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad de Madrid en la gestión de las acciones formativas integradas en el subprograma de formación para el empleo, así como en el otorgamiento de las subvenciones públicas para los destinatarios de dicha formación.

En contra de esta pretensión se alza la representación procesal del Gobierno de la Nación, la cual defiende el carácter de mero desarrollo de la orden ministerial en cuanto a las disposiciones del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, arriba citado y, en todo caso, la adecuación de los preceptos de la orden al ejercicio de la competencia legislativa asignada por la Constitución al Estado en este ámbito.

2. Así trabado el debate y antes de abordar el estudio de fondo de las alegaciones de ambas partes, es necesario determinar la vigencia de la presente controversia competencial, toda vez que con posterioridad a su interposición ha tenido lugar una reforma parcial de la orden aquí impugnada, en concreto por la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, «por la que se modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación».

Constituye doctrina de este Tribunal en materia de procesos sobre conflictos competenciales, 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 [por todas STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)]. 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 133/2012, de 19 de junio, FJ 2)» [STC 65/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b). En el mismo sentido, SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 2; y 112/2014, de 7 de julio, FJ 2].

La aplicación de la doctrina de referencia, conduce a negar que se haya producido la alteración del objeto del presente proceso constitucional. En efecto, el único cambio concerniente a los preceptos impugnados es el del art. 3.1, párrafo primero de la Orden TAS/718/2008, al ampliarse el listado de los beneficiarios de las subvenciones destinadas a los planes de formación que se dirigen prioritariamente a los trabajadores ocupados, incluyendo ahora también a «los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos» (art. único, uno, de la orden ESS/1726/2012). Tal ajuste, propiciado por la modificación del art. 24, apartados 2 y 3 del Real Decreto 395/2007, efectuada a su vez por la disposición final séptima, 1 c) de la Ley 3/2012, de 6 de julio, «de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral», con el fin de dar cabida a

dichos centros y entidades, no altera en lo más mínimo la vigencia del resto del art. 3.1 de la orden aquí cuestionada ni, por ende, a la impugnación que plantea sobre él la Comunidad de Madrid, al determinar directamente esta norma los sujetos beneficiarios de las subvenciones.

3. Corresponde ya entrar en el estudio de fondo de los motivos que articulan el conflicto de competencia planteado, empezando para ello por dilucidar dos cuestiones esenciales: en primer lugar, el título competencial aplicable en el ámbito de la formación profesional y en el de las subvenciones destinadas a financiar los programas para su realización, objeto de regulación de la orden impugnada y, en segundo término y justamente partiendo de ese título, la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid promotora del presente proceso.

En cuanto al título competencial, los escritos de alegaciones de ambas partes concuerdan en que éste viene determinado por el art. 149.1.7 CE, en cuya virtud corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Todavía el representante del Gobierno de la Nación añade un segundo título, que sería el del art. 149.1.13 CE, por el que se atribuyen al Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Sobre esta cuestión tiene ya asentada doctrina este Tribunal, últimamente dictada en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, cuyo desarrollo acomete la orden ministerial aquí cuestionada, habiendo declarado en la STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 3 que «dentro del concepto genérico de ‘formación profesional’ encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua —que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo— forman parte del ámbito laboral», por lo que estado dos últimas tienen su «incardinación genérica en la materia ‘legislación laboral’ del art. 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». En igual sentido, SSTC 112/2014, de 7 de julio, FJ 3 a) y 123/2014, de 21 de julio, FJ 3.

En consecuencia, el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid viene aquí fijado, como hemos dicho específicamente respecto de ambos entes territoriales en la misma STC 112/2014, FJ 3 a): «por lo dispuesto en el art. 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 art. 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—».

Despejado el interrogante acerca del título y reparto competencial aplicables, hemos de entrar en el estudio de los motivos de impugnación vertidos sobre los concretos preceptos de la Orden TAS/718/2008 que ataca el escrito de planteamiento del conflicto positivo de competencia.

4. Aparece cuestionado en primer lugar el art. 1 de la orden, el cual define su objeto y ámbito de aplicación, sirviendo de desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, para la formación profesional de trabajadores tanto ocupados como desempleados; fijando además que la orden extiende su aplicación a todo el territorio nacional. A juicio del escrito que formaliza el Letrado de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en materia de formación profesional, pues contempla de forma íntegra, con un ámbito de aplicación que se extiende a todo el territorio estatal, las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar la formación de oferta prevista en el Real

Decreto 395/2007, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel meramente subsidiario, sin hacer la menor referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a estas últimas.

Considera por el contrario el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, que estamos ante una norma puramente programática y genérica que carece de contenido competencial alguno, resultando por lo demás innecesario, según ha afirmado este Tribunal Constitucional, que en las normas atributivas de competencia tenga que hacerse una expresa salvaguarda de otras competencias ajenas, las cuales no nacen merced a este reconocimiento sino al de la respectiva norma de atribución competencial.

Así expuesto, ha de concederse razón al representante del Gobierno de la Nación. El art. 1 de la orden plasma parte del contenido de los arts. 1 y 2 del Real Decreto 395/2007, referidos respectivamente al «objeto» y al «concepto y fines de la formación profesional para el empleo», delimitando el campo material de regulación, pero sin entrar a detallar ningún aspecto específico de la misma. Este Tribunal, al analizar una impugnación de la misma índole efectuada por la Comunidad de Madrid contra el art. 1 del mencionado Real Decreto 395/2007, dejó dicho que ese precepto «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 art. 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)» [STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4 a)].

Se desestima por tanto el motivo de inconstitucionalidad planteado sobre el art. 1 de la Orden TAS/718/2008.

5. El siguiente precepto sometido a censura por la Comunidad de Madrid es el art. 3.1 de la orden mencionada, el cual establece, «sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación», qué entidades pueden resultar beneficiarias de las subvenciones destinadas a financiar distintos planes de formación que en el mismo precepto se determinan.

La entidad impugnante afirma que con ello se acomete por el Estado la especificación de tales subvenciones, en un grado tan excesivo de concreción y detalle que priva a dicha Comunidad Autónoma de todo margen de actuación, pues la norma fija directamente quiénes pueden ser sus beneficiarios.

En defensa de la validez del precepto, el Abogado del Estado recuerda la contestación dada por el Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, debiendo partirse de la diferenciación existente entre la financiación del subsistema de formación profesional –a cargo del Estado– y la financiación propia de las Comunidades Autónomas; distinción ésta que efectúa el artículo 6 del Real Decreto 395/2007, del que trae causa la orden requerida. Así, cuando se trata de los primeros, los fondos procedentes del Estado distribuidos por el Ministerio de Trabajo para la realización de los programas de formación, su regulación se encuadra dentro de la competencia legislativa estatal ex art. 149.1.7 CE.

La cuestión suscitada alude al reparto constitucional de competencias para la regulación y otorgamiento de subvenciones por las distintas Administraciones públicas, campo dentro del cual este Tribunal tiene fijada doctrina y, en lo que aquí importa, la tiene en relación con el reparto de subvenciones dirigidas a la financiación del subsistema de formación profesional y la fijación por el Estado de las entidades beneficiarias de las mismas. Así, en la STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 4, respondiendo a una queja similar formulada por la Comunidad Autónoma aquí impugnante en relación con un precepto de la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, que establecía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, tomamos en cuenta, por un lado, la doctrina sentada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, por la que el título competencial sobre el régimen normativo y de gestión de las subvenciones radica en la propia competencia que tenga fijada el Estado en la materia sobre la que se proyecte la subvención, ya que esta última en sí misma no

delimita competencias, y por otro lado, lo ya resuelto en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, respecto del Real Decreto 1046/2003 al que aquella orden de 2004 prestaba cobertura, declarando pues «[l]a delimitación de competencias en la materia deriva pues de lo dispuesto en el citado art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, y de lo señalado en el art. 28.1.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el cual corresponde a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral» (STC 37/2013, FJ 4).

Doctrina que se reitera en la más reciente STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7, a propósito de las reglas de este tipo fijadas en el Real Decreto 395/2007, conflicto positivo de competencia planteado por la misma Comunidad de Madrid.

La aplicación de la doctrina de referencia trae aparejado el rechazo de este motivo de impugnación.

6. El tercero de los preceptos cuestionados es el art. 5.1 de la orden TAS/718/2008, el cual fija un porcentaje mínimo de participación del 60 por 100 de trabajadores ocupados y desempleados, respecto de aquellos planes de formación que se dirijan prioritariamente a uno u otro colectivo; dejando a salvo el artículo la competencia de las «Administraciones públicas competentes» para fijar el porcentaje concreto siempre que respete aquel límite.

Sostiene el escrito de planteamiento del conflicto, que este precepto vulnera las previsiones establecidas en el Real Decreto 395/2007, incurriendo en una clara extralimitación normativa al imponer a las Comunidades Autónomas el porcentaje de los trabajadores participantes en las acciones formativas que define, dando un significado concreto al término «prioritariamente», que excede lo previsto en el art. 23.1 de aquél.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, este precepto no merece reproche constitucional. El Estado establece determinados límites porcentuales, lo que confiere a la norma una naturaleza reglamentaria por cuanto disciplina una materia con vocación de generalidad que se consolida y no se agota con su aplicación, lo que constituye en definitiva una manifestación de la competencia estatal sobre la legislación laboral.

La determinación de las personas que pueden acceder a las acciones formativas, así como las medidas tendentes a garantizar dicho acceso, por ejemplo mediante la fijación de un porcentaje mínimo de participación para trabajadores ocupados y desempleados, afecta a un elemento esencial dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, justamente el elemento subjetivo que justifica su propia existencia (el de sus destinatarios). De modo que el título competencial que habilita tal regulación corresponde al Estado, por integrarse dentro del concepto de legislación laboral conforme nuestra doctrina para este ámbito de la formación profesional [SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 3; 112/2014, de 7 de julio, FJ 3 a); y 123/2014, de 21 de julio, FJ 3]; todo ello sin perjuicio por supuesto de la competencia de ejecución de dicha normativa por las Comunidades Autónomas. Nada impide a estas últimas, por lo demás, establecer sus propios porcentajes siempre dentro del límite mínimo que contempla este art. 5.1 de la orden; precepto que en absoluto contraría lo dispuesto en el art. 23 del Real Decreto 395/2007 al que desarrolla.

Se desestima así la impugnación formulada sobre este precepto.

7. El Letrado autonómico tacha asimismo de inconstitucional el art. 6.1 de la citada Orden TAS/718/2008, en cuanto prevé qué colectivos de personas resultan prioritarios en el marco de la estrategia europea para el empleo, así como ciertos requisitos que han de reunir las convocatorias que se refieran a actividades de formación subvencionadas en parte con fondos comunitarios.

En concreto, afirma que este dispositivo invade el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid pues establece, con carácter obligatorio e imperativo, tres colectivos a quienes se atribuye el carácter de prioritarios para participar en las acciones formativas, cuando en cambio el Real Decreto 395/2007, en su art. 5.3, no impone ninguno sino que enumera una serie de colectivos que «podrán tener prioridad» en tal participación.

Entiende por su lado el Abogado del Estado, que una concreción mínima de los colectivos prioritarios por parte del legislador estatal, en este caso a través de la correspondiente orden de desarrollo de aquel precepto reglamentario, no puede estimarse invasión de competencia ejecutiva alguna de las Comunidades Autónomas.

La solución al motivo de impugnación debe partir de nuestra doctrina dictada en este mismo ámbito de la determinación de los colectivos prioritarios, por la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 5 b), en relación con las reglas contenidas en el art. 5 del Real Decreto 395/2007 al que el precepto de la orden desarrolla «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 art. 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 art. 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».

La doctrina resulta de aplicación a este art. 6.1 de la Orden TAS 718/12008, el cual se limita a asegurar que al menos tres de los considerados por el Real Decreto (art. 5.3) como colectivos prioritarios (mujeres, personas con discapacidad y trabajadores de baja cualificación), dispongan de acciones formativas para sus miembros. Procede rechazar por tanto el conflicto planteado sobre este dispositivo.

8. A continuación, se ha controvertido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el art. 12.2 de la Orden TAS718/2008, el cual regula los criterios para el otorgamiento de las subvenciones, debiendo tenerse en cuenta entre ellos los módulos económicos máximos que se incluyen en el anexo I de la orden, sin perjuicio de «la metodología que establezca la Administración pública», e incluye los parámetros para el cálculo de la cuantía máxima de la subvención para cada actividad formativa.

El escrito de planteamiento del conflicto competencial asevera que este precepto, en cuanto determina, por remisión al anexo I de la orden, los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas, desconoce la diversidad de situaciones de cada Comunidad Autónoma y debería permitirse a éstas establecer otros módulos en función de sus propias necesidades.

Tesis ésta que combate el Abogado del Estado, señalando de entrada que el escrito presentado de contrario no concreta un motivo real de inconstitucionalidad, no llegando a levantar la carga que pesa al respecto sobre la entidad impugnante. En todo caso, añade que la norma permite que el cálculo de la cuantía de la subvención se haga con arreglo a «la metodología que establezca la Administración Pública competente», limitándose a incluir entre los factores a tener en cuenta para dicho cálculo, determinados módulos económicos máximos, pero sin prejuzgar la forma en que debe articularse esa metodología por cada Comunidad Autónoma, ni su incidencia en el cálculo final de la subvención, tarea que en todo caso corresponde a éstas.

La respuesta a la cuestión que se suscita, la hemos dado ya en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 b), al delimitar el papel encomendado tanto al Real Decreto 395/2007 como a la ulterior orden ministerial de desarrollo que fuera a dictarse, y que no es otra sino la que aquí ahora enjuiciamos «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)– ... 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 art. 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, procede desestimar la tacha de inconstitucionalidad formulada contra este precepto.

9. Prosigue el conflicto competencial positivo con la impugnación del art. 17.1 de la Orden TAS/718/2008, que en relación con la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, señala que éstos se efectuarán mediante convenios suscritos entre las organizaciones o entidades beneficiarias ya identificadas señaladas en el artículo 3.1 de la propia orden «y el órgano competente de la Administración estatal o autonómica».

A criterio de la Comunidad Autónoma impugnante, este artículo excede el ámbito material de competencia estatal sobre la legislación laboral e invade la que corresponde a aquélla en la ejecución y ámbito interno de organización de los servicios formativos, puesto que obliga a las Comunidades Autónomas a que la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional, determinando además quiénes han de ser las partes firmantes de los respectivos convenios, dejando sin contenido el art. 24.3 del Real Decreto 395/2007.

No lo aprecia así el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, al entender que este precepto se sitúa dentro del ejercicio de la «legislación laboral» del art. 149.1.7 CE, en cuanto se limita a regular el procedimiento para la articulación de las acciones formativas y a definir, desde una perspectiva genérica, los sujetos externos a la Administración autonómica con los que ésta puede convenir, especialmente en el colectivo de los trabajadores ocupados, donde la formación alcanza su máxima expresión por ser un derecho de los trabajadores; y todo ello sin prejuzgar ningún elemento organizativo interno de cada Comunidad Autónoma. No se desplaza la gestión a ningún órgano estatal, añade, sino que únicamente se impone la previa concertación con las organizaciones sindicales y empresariales, posibilidad que recoge el citado art. 24.3 del Real Decreto 395/2007.

El cuestionamiento que efectúa en este caso la Comunidad de Madrid al art. 17.1 de la orden, resulta sustancialmente idéntico al que ya planteó dicha entidad con relación al art. 24.3 del Real Decreto 395/2007 que le sirve de cobertura, pues en este último precepto ya se establece, para los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, que en el ámbito autonómico «y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas», la ejecución de los planes formativos supondrá la suscripción de convenios entre el «órgano o entidad competente» de la Comunidad Autónoma y las «organizaciones empresariales y sindicales más representativas», ya sean las del ámbito autonómico (planes intersectoriales) o las del sector que corresponda (planes sectoriales). A esa tacha de inconstitucionalidad dio respuesta negativa nuestra STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 5 g), con cita de la anterior STC 88/2014, diciendo 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)». En similares términos también, la posterior STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 c).

La aplicación de esta doctrina al precepto que aquí nos ocupa, determina que debamos desestimar el presente motivo de impugnación.

10. Sigue a continuación en el escrito del conflicto competencial, el art. 21.1 de la Orden TAS/718/2008, el cual dispone que se concederán de forma directa las subvenciones públicas destinadas a financiar las programaciones de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, señalando determinados requisitos a cumplir por las entidades interesadas.

Se censura esta disposición calificándola de norma formal o de procedimiento cuyo carácter básico no aparece justificado, pues a través de ella el Estado impone a las Comunidades Autónomas, en las acciones formativas previstas en dicho precepto, la vía de su financiación mediante subvenciones y hasta el procedimiento para otorgar éstas mediante concesión directa, impidiendo a las Comunidades Autónomas poder acudir a otras modalidades como la de concurrencia competitiva.

Por el contrario, el Abogado del Estado considera respetuosa esta norma con el marco de competencias, invocando los factores que justifican la subvención directa en detrimento de la convocatoria pública, los cuales se mencionan en la exposición de motivos del Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, «al que se remite el precepto impugnado», y que se refiere a la dificultad de confección de las plantillas y la dependencia de la evolución del mercado de trabajo; limitándose la orden a cumplir con la previsión reglamentaria contenida en el art. 23.3 del Real Decreto 395/2007.

El punto de conflicto suscitado por la Comunidad de Madrid, ha hallado respuesta ya por parte de este Tribunal, teniendo en cuenta que en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 c), no solamente nos hemos pronunciado positivamente acerca de la validez del art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, en cuanto tal precepto determina la financiación mediante subvenciones por concesión directa en los programas de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, sino que lo hemos hecho también sobre la procedencia de completar esta regulación por vía de orden ministerial, con el fin de establecer las bases reguladoras del otorgamiento de tales subvenciones: «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 art. 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 art. 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».

En el mismo sentido, STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 b). La respuesta desestimatoria se impone de igual forma pues, para este art. 21.1 de la orden aquí cuestionada.

11. Se impugna igualmente por el Letrado de la Comunidad de Madrid, el art. 22 de la Orden TAS/718/2008, por el cual contempla la suscripción de programas específicos entre «la Administración estatal y las autonómicas» para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultad para su inserción o su recualificación profesional, añadiendo que se impulsará la participación como beneficiarios de las entidades previstas en el art. 3.4 de la misma orden.

Según la entidad que plantea el conflicto, este artículo lleva a cabo una especificación de las subvenciones para la financiación y la necesidad de incluir a los colectivos que en él se señalan, en este caso en el ámbito de los programas específicos, en un grado tan de detalle que priva a las Comunidades Autónomas de todo margen de actuación.

Defiende en cambio su constitucionalidad el Abogado del Estado, pues tanto la imposición de la vía de la subvención, como el impulso de la participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas y entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el precepto controvertido, ya se prevé en los mismos términos en varios artículos del Real Decreto 395/2007, siendo la orden «fiel reflejo» de ellos.

A la iniciativa del Estado de regular las condiciones de realización de planes de formación específicos, a propósito de los preceptos del Real Decreto 395/2007 que las establecen, se ha referido nuestra ya citada STC 112/2014, de 7 de julio. Así, tras indicar en el FJ 6 c) que el art. 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)»; se razona más adelante sobre la cuestión aquí planteada, en el apartado d) del mismo fundamento: «... 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 art. 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 art. 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 art. 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'.» En el mismo sentido, la posterior STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 b).

El art. 22 de la orden se mantiene dentro de las pautas reguladoras que traza el Real Decreto 395/2007, reconociendo la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas para establecer, «en sus respectivos ámbitos de gestión», tales programas específicos, limitándose a una definición genérica de sus destinatarios, impulsando la

participación de las entidades señaladas en el art. 3.4 de la orden, que se corresponden literalmente con las que se indican en aquel art. 23.2 c) del Real Decreto («las Administraciones locales y ... 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»).

Todo lo cual conduce a desestimar el presente motivo de inconstitucionalidad.

12. Finalmente y con una argumentación similar para ambos, el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia de la Comunidad de Madrid cuestiona dos artículos de la Orden TAS/718/2008, con arreglo a los cuales se prevén los requisitos para el otorgamiento de ciertas ayudas económicas a los trabajadores que asistan a los cursos de formación, fijándose en el anexo III de la orden las cuantías máximas a las que tienen derecho por cada uno de esos conceptos. Se trata del art. 26, en sus apartados 1 y 5 (para las ayudas de transporte, manutención y alojamiento); y del art. 27, en sus apartados 1 y 3 (ayudas a la conciliación).

A juicio de la entidad territorial impugnante, ambos preceptos, «de detalle procedimental», privan a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de ejecutar la legislación laboral de forma que cada una de ellas pueda atender a sus necesidades propias, toda vez que determina y les impone tanto las cuantías como las condiciones para la percepción de ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como las ayudas a la conciliación, para los participantes en las acciones formativas.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, no puede olvidarse que estas cuantías constituyen una parte de la subvención de la formación profesional y, más concretamente, de la subvención procedente de fondos del Estado que reparte el Ministerio de Trabajo en los términos previstos en el artículo 6 del Real Decreto 395/2007, limitándose a fijar la orden en su anexo III la cuantía máxima, en los términos de la remisión efectuada por aquel Real Decreto. Se trata en definitiva de una norma de carácter materialmente reglamentario que se comprende dentro de la plena competencia normativa que corresponde al Estado, sin invadir competencia autonómica alguna.

Nuestra STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 9, enjuició la tacha de exceso competencial atribuida en aquel caso por la Junta de Galicia al art. 25 del Real Decreto 395/2007, apartado 4, donde se contempla para los trabajadores desempleados la posibilidad de percibir 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. Asimismo, podrán establecerse ayudas que permitan conciliar su asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores de 6 años o de familiares dependientes». Dijimos entonces, que por tratarse del otorgamiento de ayudas «resulta necesario remitirse a la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas, que se recoge principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, 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, pero 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 [FJ 8 c)]. Las ayudas contempladas en los preceptos impugnados encuentran acomodo en lo dispuesto por esta jurisprudencia constitucional, habida cuenta de que lo que se atribuye al Estado en este precepto no es sino la determinación de la cuantía, condiciones de otorgamiento y régimen de concesión de las ayudas, esto es, tanto el destino como las condiciones de tramitación de las mismas, remitiéndose a lo establecido con carácter general en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, dictado en desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Queda 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».

Sobre esta cuestión hemos vuelto en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 e), para pronunciarnos sobre una argumentación parecida de la Comunidad de Madrid: «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 art. 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 art. 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».

Finalmente, hemos contestado de nuevo negativamente a esta misma alegación de inconstitucionalidad, en la más reciente STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 d), trayendo a colación lo que hemos declarado en las Sentencias anteriores que acaban de reproducirse.

Así las cosas, lo que ahora vienen a disponer los artículos 26 y 27 de la Orden TAS/718/2008, en los apartados que resultan atacados por la Comunidad Autónoma impugnante, en relación con el anexo III de la misma, se limita a determinar los requisitos que han de poseer los beneficiarios de estas ayudas, los conceptos asistenciales que comprende y el importe máximo de las ayudas, en total correspondencia con lo previsto ya en el Real Decreto que le sirve de cobertura. Por lo que atañe a la cuantía, respetado aquel importe máximo cada Comunidad Autónoma conserva su propio margen de libertad para cuantificar en concreto las que va a conceder, de acuerdo a lo que se estime adecuado en función de las singularidades a las que se refiere el Letrado de la Comunidad de Madrid en su escrito (variaciones del coste de la vida y de los servicios).

Ha de desestimarse por tanto el último de los motivos de impugnación que se formula y, con ello, la totalidad del conflicto de competencia planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

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

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

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008

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

Ante todo, reitero los razonamientos contenidos en el punto 1 de mi Voto a la STC 88/2014, de 9 de junio, en cuanto a la incidencia que en esta materia podrían tener el título competencial del art. 149.1.13 CE y los correlativos de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, disiento de la argumentación de la Sentencia aprobada por la mayoría en cuanto a la impugnación del art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, pues entiendo que el precepto se aparta de lo dispuesto en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, según el cual corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la proporción de la oferta dirigida a trabajadores desempleados y ocupados, «en función del número de trabajadores que se hallen en cada situación y, en su caso, de otras circunstancias objetivas», así como la proporción de los trabajadores a formar a través de cada una de las vías de desarrollo de su oferta formativa. Esto es, el Real Decreto citado no establece unas limitaciones como las previstas en el art. 5.1 de la orden impugnada que, en consecuencia, está restringiendo las competencias que se reconocen a las Comunidades Autónomas, «en el ejercicio de sus facultades de autoorganización». Por tanto, considero que se debería haber resuelto que el precepto analizado vulnera las competencias autonómicas, tal y como denunció la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

Asimismo, pienso que se debería haber estimado el conflicto en cuanto al art. 6.1 de la citada Orden TAS/718/2008. En primer lugar, debo señalar que, a mi juicio, en la Sentencia de la que discrepo, al examinar dicho precepto, no se aplica correctamente lo afirmado en la STC 112/2014, en la que lo que se decía, al enjuiciar el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, que el Estado tiene la facultad de «prever la posible prioridad de determinados colectivos», es decir, que puede establecer tan sólo la posibilidad de que ciertos colectivos puedan tener prioridad para participar en determinadas acciones formativas, pero dejando a las Administraciones públicas aplicadoras la concreción de los colectivos que serán prioritarios en cada acción formativa. En cambio, lo que el art. 6.1 de la orden hace es imponer que tres colectivos determinados deben estar contemplados como prioritarios en todas las convocatorias, siendo así que el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007 no habilitaba para realizar una tal precisión. En segundo lugar, y a pesar de lo que se señala en la Sentencia de la mayoría, el precepto no distingue entre las diferentes convocatorias, por lo que la previsión contenida en el mismo se ha de entender referida a todas las convocatorias que se realicen, incluidas, por tanto, las que efectúen las Comunidades Autónomas, que de esta forma ven limitadas efectivamente sus facultades para establecer otras acciones de formación dirigidas a otros colectivos que puedan considerar prioritarios.

Finalmente, en cuanto a los arts. 26.1 y 5 y 27.1 y 3 de la Orden TAS/718/2008, la Sentencia aprobada por la mayoría reconoce (FJ 12) que están ligados a lo establecido en el art. 6 del Real Decreto 395/2007, con el que ya manifesté en su día mi desacuerdo, dado que, en conexión con la disposición adicional primera del mismo Real Decreto, fija el criterio para asignar importantes competencias ejecutivas a la Administración del Estado en detrimento de las Comunidades Autónomas, que son o deben ser las titulares de las competencias ejecutivas en la materia; criterio que, como ya expuse en el Voto particular a la STC 88/2014 (con remisión a los formulados a las SSTC 244/2012 y 95/2013) es el de la supraterritorialidad. Basta, en consecuencia, con la remisión a lo que ya expresé en el citado Voto particular rechazando que se dieran las circunstancias precisas para poder asignar al Estado competencias de ejecución, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, y en el que concluí que «no encuentra una justificación constitucional la reserva de funciones ejecutivas al Estado, especialmente en cuanto se

refiere a la centralización de la gestión de las subvenciones, máxime cuando, teniendo la íntegra regulación de la materia laboral, estaba en su mano fijar con el debido detalle los puntos de conexión para delimitar qué Comunidad Autónoma debería ser la competente en cada caso. En su lugar, la regulación discutida ha construido artificialmente un supuesto de imposibilidad de fraccionamiento de la gestión, cuando existían otros criterios que resultaban más respetuosos con las competencias autonómicas, como el de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada Comunidad Autónoma, el domicilio social de la empresa, o la Comunidad Autónoma en la que desarrolle su actividad de modo principal».

Además, he de señalar en relación con la impugnación de estos preceptos que, en la medida en que la orden cuestionada establece cuáles pueden ser los importes máximos de las ayudas, y no un mínimo que pudiera garantizar una cierta igualdad en todo el territorio, restringe las facultades de las Comunidades Autónomas, que no podrán superar esos importes máximos, sino, a lo sumo, fijar cuantías inferiores, aunque los costes que deban sufrir los destinatarios de las ayudas sean superiores a tales importes, situación que no será extraña, habida cuenta, por ejemplo, de las notables diferencias que existen en los precios del transporte público en las distintas Comunidades Autónomas y localidades.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.