

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2720 *Pleno. Sentencia 37/2013, de 14 de febrero de 2013. Conflicto positivo de competencia 7526-2004. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con diversos apartados de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral: pérdida parcial de objeto del conflicto positivo de competencia, adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 244/2012).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7526-2004 promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con los apartados 2.1 b) y 5 de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 14 de diciembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 7526-2004, en relación con los apartados 2.1 b) y 5 de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

Tras dar cuenta de las actuaciones procedimentales seguidas en la fase previa de requerimiento de incompetencia, el representante de la Comunidad Autónoma señala que la Orden TAS/2783/2004, de 30 de junio se dicta en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, y viene a regular una de las distintas iniciativas de formación continua contempladas en el mismo, en concreto, los contratos programa para la formación de los trabajadores a que se refieren los arts. 14 y 15 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de

agosto, siendo su objeto el de establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa.

A juicio de la Comunidad Autónoma, la materia regulada se encuadra competencialmente en el ámbito de lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y art. 28.1.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en virtud de los cuales, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación laboral» y a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación estatal.

La orden objeto del presente conflicto incide directamente sobre las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid, en dos aspectos concretos: en primer lugar, al condicionar los contratos programa de carácter autonómico y sectorial a la negociación colectiva estatal, evitando la participación de la Comunidad de Madrid en una parte fundamental, la que se refiere a los sectores productivos de su territorio; y en segundo término, al imponer a las Comunidades Autónomas, de forma taxativa y excluyente, las entidades beneficiarias, a través de las cuales se ha de llevar a cabo la «ejecución» de los planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa.

Ambos aspectos suponen la implantación de un sistema de gestión centralizada de la formación continua de los trabajadores ocupados, que resulta contrario a lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 95/2002, de 25 de abril, en cuanto determinan una intervención genérica u horizontal que se proyecta sobre toda la función gestora, intervención para la que el Estado no está habilitado constitucionalmente.

En concreto, considera la representación autonómica que el apartado 2.1 b) restringe su autonomía política y su capacidad de autogobierno, vulnerando el orden constitucional de distribución de competencias, pues las Comunidades Autónomas en general, y la Comunidad de Madrid en particular, deben atenerse a la limitación que para la suscripción de contratos programa de carácter autonómico impone la orden, al condicionarlo a la negociación colectiva estatal, y al cumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el citado apartado, con lo que se restringe la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de los sectores representativos de su ámbito territorial. En definitiva, se hacen depender los contratos programa de ámbito autonómico, de lo que pueda resultar de la negociación colectiva estatal, hecho que supone la asunción por parte del Estado de competencias de ejecución y de funciones de gestión de las subvenciones, vaciando de contenido las competencias autonómicas. A ello se añade que la restricción en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan suscribir contratos programa para la ejecución de planes de formación continua sectoriales, supeditándola a la concurrencia de alguno de los dos requisitos o supuestos que contempla el precepto, no aparece recogida en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, que la orden desarrolla.

A juicio de la Comunidad Autónoma, las subvenciones públicas a otorgar mediante la suscripción de contratos programa se incardinan en el tercero de los supuestos previstos en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que 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, siendo así que en el presente supuesto se recoge una especificación de las subvenciones en tal grado de concreción y detalle, que se priva a la Comunidad Autónoma de desarrollar, en el sector subvencionado, una política orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares.

En lo que respecta al apartado 5, el representante autonómico afirma que la determinación por parte del Estado, con carácter exclusivo y excluyente, de las entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua (organizaciones empresariales y sindicales, que realmente son entidades intermediarias, pues a través de ellas se ejecutan los planes de formación) impide a las Comunidades Autónomas gestionar las acciones de formación profesional continua, pues la entidad que ha de ejecutar la formación continua viene impuesta por el Estado, incidiendo la Administración estatal en un ámbito que no es de normación o

legislación, sino claramente de ejecución, lo que excluye el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las funciones inherentes a la actuación administrativa precisa para la gestión y concesión de estas ayudas.

Por último el Letrado de la Comunidad Autónoma alega la violación del principio de autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, considerando que dicho principio se configura como una garantía que exige la plena disposición de los medios financieros para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las competencias propias. Los preceptos objeto del conflicto inciden en el ámbito de dicha autonomía financiera, restringiendo la libertad de la Comunidad de Madrid para la fijación de la orientación del gasto público en esta materia y limitando las posibilidades de distribución del mismo dentro del marco de sus competencias.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Segunda de 18 de enero de 2005, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido real decreto, 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. El 25 de febrero de 2005 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

El Abogado del Estado comienza recordando que el requerimiento previo formulado por el Consejo de Gobierno fue parcialmente aceptado por el Gobierno de la Nación y ello entraña que el objeto del presente proceso haya pasado a reducirse a las pretensiones no acogidas en fase de requerimiento. A su juicio, el acuerdo del Consejo de Ministros de aceptación parcial del requerimiento reconoce la competencia de ejecución de la Comunidad demandante en mucha mayor medida que la reflejada en la demanda, por lo que puede llegar a inferirse que la promoción del conflicto no pretende sino restringir el legítimo ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva sobre la legislación laboral.

La Abogacía del Estado considera que la competencia estatal se asienta tanto en el art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 40.1 y 138.1 CE, como en el art. 149.1.7 y 13 CE, si bien afirma a continuación que la disposición en conflicto debe ser constitucionalmente medida con las normas constitucionales y estatutarias en materia laboral (art. 149.1.7 CE y art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), recordando que el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, a la hora de establecer el título competencial con el que debería identificarse la formación continua de los trabajadores ocupados optó por incardinarla en la materia laboral, al constituir un derecho concreto de los trabajadores en el seno de la relación laboral, de suerte que el precepto constitucional que ampara la competencia para legislar sobre la actividad es el art. 149.1.7 de nuestra norma suprema.

La orden impugnada encuentra además cobertura constitucional en la competencia estatal de ordenación y dirección general de la economía (art. 149.1.13 CE) por lo que procede asimismo valorar la doctrina constitucional sobre el poder de gasto del Estado, en cuanto el contenido de la orden constituye un supuesto de potestad subvencional, al que resulta de aplicación la doctrina constitucional recapitulada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, siendo de aplicación el tercero de los supuestos contenidos en la Sentencia. En este sentido, la competencia estatal para establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de

trabajadores resulta correctamente ejercitada en orden a asegurar la plena efectividad de la medida de política de empleo y a garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional.

En relación a las tachas de inconstitucionalidad esgrimidas respecto del apartado 2.1 b), el representante estatal considera que la formación continua como instrumento de promoción del empleo y como derecho de los trabajadores no puede ser desconocido por los acuerdos con rango de ley que regulan los derechos de los trabajadores en un determinado sector, y que son convenios colectivos sectoriales. Tales convenios se encargan también de regular aspectos relativos a la formación continua, teniendo para ello en consideración las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que adquieren una dimensión que sólo puede resultar correctamente atendida a través de la negociación colectiva estatal, cuyo previo acuerdo a la suscripción de estos contratos programa facilitará que aquéllas se vean satisfechas pese a tratarse de un plan circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma o de una suma de planes de ámbito autonómico. Las exigencias contenidas en este apartado han sido dictadas por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva sobre la legislación laboral, tratando con ello de trasladar las peculiaridades y necesidades de un sector determinado a todos los planes de formación sectoriales de carácter autonómico diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a dicho nivel, en un intento de dotar al sector de una formación continua específica y homogénea, pues la promoción profesional y la competitividad del mercado trascienden de las características propias de un mercado laboral circunscrito a un ámbito local. Con ello no se restringen las posibilidades de la Comunidad de Madrid para determinar los sectores representativos en su ámbito territorial, pues el establecimiento de este tipo de contratos programa y sus requisitos no vulnera las competencias ejecutivas o de gestión de la demandante, dado que el Estado ni siquiera interviene en la negociación colectiva estatal, siendo a los agentes sociales a quienes incumbe participar en dicha negociación.

En cuanto a la relación de entidades beneficiarias que incluye el apartado 5, se estima que el mismo ha sido también dictado en ejercicio de las competencias que sobre legislación laboral incumben al Estado, sin que dicha previsión se incardine entre las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Para el representante estatal, la argumentación esgrimida por la Administración autonómica parece confundir la competencia de gestión atribuida a ésta, con la figura del particular beneficiario al que corresponde por su propia condición de tal, desarrollar el plan de formación, pues olvida que ambos llevan a cabo actuaciones que se desarrollan en planos distintos: la actividad pública de gestión a cargo de la Administración autonómica, y la actividad privada de gestión de la actividad subvencionada a cargo del beneficiario de la subvención. Se niega por último la vulneración del principio de autonomía financiera, puesto que disponiendo el Estado de título competencial suficiente para comprometer sus recursos en esta materia, las previsiones impugnadas en nada vienen a vulnerar el mencionado principio.

4. Por providencia de 27 de septiembre de 2005, la Sección Segunda acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas por término de diez días, para que aleguen sobre la pérdida de objeto del presente conflicto positivo de competencia a la vista de las Órdenes TAS/2094/2005, de 17 de junio, y TAS/2562/2005, de 28 de julio, por las que se modifica la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, de la que trae causa el presente conflicto.

5. En fecha 10 de octubre de 2005 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones evacuado por el Abogado del Estado, de acuerdo con la anterior providencia. A juicio de la representación estatal, las disposiciones reglamentarias a que alude la citada providencia inciden sólo en parte en la pervivencia del conflicto positivo de competencias planteado en su día, pues la Orden TAS/2094/2005 viene a modificar determinados preceptos, ninguno de los cuales resulta coincidente con los impugnados por la Comunidad de Madrid, por lo que no hace perder virtualidad al conflicto planteado;

por su parte, la Orden TAS/2562/2005 tiene por objeto modificar el apartado 2.1 b) de la disposición objeto del conflicto, eliminando el requisito relativo al previo acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal así como los supuestos en los que cabe la suscripción de este tipo de contratos programa. Dado que la Comunidad Autónoma demandante fundamenta precisamente la tacha de inconstitucionalidad que dirige contra este apartado en el establecimiento de los citados requisitos y puesto que vienen a ser suprimidos, resulta manifiesto que el contenido de la modificación efectuada determina la extinción sobrevenida del objeto del proceso conflictual en relación con dicho apartado.

En cuanto al apartado 5, permanece viva la controversia competencial suscitada, pues en nada afecta a dicho apartado la modificación contenida en la Orden TAS/2562/2005. En cuanto a la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de que acusa la demanda a los apartados impugnados, la denunciada vulneración no llega a desaparecer con la modificación introducida, lo que se traduce en la pervivencia de la controversia también en este punto.

6. En fecha 20 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad de Madrid sobre la posible pérdida de objeto del conflicto.

En relación a la disputa competencial suscitada respecto del apartado 2.1 b), la Comunidad de Madrid entiende que con la modificación operada por la Orden TAS/2562/2005, de 28 de julio, se da por parte del Estado una redacción conforme a algunas de las cuestiones suscitadas, en concreto las relativas a la tipología de los contratos programa, pero sin que exista pronunciamiento alguno sobre la titularidad competencial que origina el conflicto, por lo que se mantiene viva la disputa competencial. En relación con el apartado 5 de la orden objeto del conflicto, considera el Letrado autonómico que la regulación no se ha visto alterada en modo alguno por las nuevas órdenes de modificación parcial.

7. En fecha 7 de octubre de 2005 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, oficio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el que se informa que por Auto de 28 de julio, se ha suspendido el procedimiento seguido frente a la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, y se solicita que una vez resuelto el presente conflicto positivo de competencia se participe su resultado a ese órgano, a fin de que pueda alzarse la suspensión.

8. Por providencia de 12 de febrero de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 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 en relación con los apartados 2.1 b) y 5 de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

Los preceptos impugnados tienen la siguiente redacción:

a) Art. 2.1 b):

«Segundo. Tipología y duración de los contratos programa.

Uno. En función de los objetivos a cubrir y del ámbito o naturaleza de la formación, se establecen los siguientes tipos de contratos programa, tanto para el ámbito estatal como autonómico:

...

b) Contratos programa para la ejecución de planes de formación amparados en la negociación colectiva de ámbito sectorial estatal, dirigidos a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

En el ámbito autonómico, podrán suscribirse contratos programa para la ejecución de planes de formación continua sectoriales cuando, contando con el acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal, concurra alguno de los siguientes supuestos:

El sector tenga en el respectivo territorio un peso preponderante respecto al que tiene a nivel estatal.

La formación se presente como instrumento para la solución o cobertura de problemas o necesidades excepcionales y de crisis de un determinado sector.»

Tal precepto ha sido modificado por la Orden TAS/2562/2005, de 28 de julio («BOE» de 5 de agosto de 2005) que señala:

«Se modifica el apartado Segundo. Uno letra b) de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de los trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua EDL 2004/78154, que quedará redactado en los siguientes términos:

b) Contratos programa para la ejecución de planes de formación amparados en la negociación colectiva de ámbito sectorial estatal, dirigidos a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

En los ámbitos estatal y autonómico, los contratos programa para la ejecución de planes de formación continua sectoriales deberán respetar los criterios acordados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, según lo previsto en el art. 19.2 c) del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.»

b) El apartado 5 («Entidades beneficiarias») de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio («BOE» de 16 de agosto de 2004), señala:

«Uno. Serán entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa, las siguientes:

a) Para los contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales, previstos en el apartado segundo, uno, letra a) de la presente Orden, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

b) Para los contratos programa de ejecución de planes de formación sectoriales, previstos en el apartado segundo, uno, letra b) de esta Orden, las entidades creadas al amparo de la negociación colectiva sectorial, así como las organizaciones empresariales o sindicales más representativas o representativas en el sector.

c) Para los contratos programa de ejecución de planes de la economía social, previstos en el apartado segundo, uno, letra c) de esta Orden, las confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales con notable implantación en el correspondiente ámbito territorial. La notable implantación a que alude este párrafo se acreditará en la forma que determine la correspondiente convocatoria.

d) Para los contratos programa de ejecución de planes formativos dirigidos a trabajadores autónomos, previstos en el apartado segundo, uno, letra d) de la presente norma, las asociaciones de trabajadores autónomos con carácter intersectorial que tengan suficiente implantación en el respectivo ámbito territorial, con experiencia acreditada en la gestión y desarrollo de acciones formativas por sí mismas o a través de sus organizaciones asociadas y se hallen legalmente constituidas con anterioridad a la fecha de publicación de la correspondiente convocatoria.

Dos. De conformidad con lo establecido en el art. 11.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los miembros asociados de la entidad beneficiaria que se comprometan a ejecutar la totalidad o parte del plan de formación en nombre y por cuenta de la misma tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

Tres. De conformidad con lo establecido en el art. 11.3 de la Ley General de Subvenciones, tendrán asimismo la condición de beneficiarias, las agrupaciones formadas por las Entidades previstas en el punto 1 del presente apartado quinto con entidades vinculadas a las mismas, que tengan entre sus fines el desarrollo de actividades formativas.

El representante u apoderado único de la agrupación deberá pertenecer a alguna de las entidades beneficiarias previstas en el punto uno.

Cuatro. No podrá obtener la condición de beneficiarias aquellas entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el art. 13, apartados 2 y 3, de la citada Ley General de Subvenciones.»

2. El Letrado de la Comunidad de Madrid fundamenta el conflicto en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral, que derivan de lo dispuesto en el art. 28.1.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) y que imputa al apartado 2.1 b) de la orden, en cuanto condiciona los contratos programa de carácter autonómico y sectorial, a la negociación colectiva estatal y al cumplimiento de los requisitos allí previstos, con lo que limita la participación de la Comunidad Autónoma en orden a la determinación de los sectores productivos representativos de su ámbito territorial; y al apartado 5 de la misma, en cuanto impone, de forma taxativa y excluyente, las entidades beneficiarias a través de las cuales se ha de llevar a cabo la ejecución de los planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa.

El Abogado del Estado sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado, en concreto por lo dispuesto en el art. 149.1.1 en relación con los arts. 40 y 138, todos ellos de la Constitución, y también en los artículos 149.1.7 y 13 CE.

En especial lo establecido en los arts. 149.1.7 CE y en el art. 28.1.1.12 EAM determinan el encuadramiento competencial de la materia regulada que habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados, que justifica y ampara la regulación efectuada en los apartados de la orden que son objeto del presente conflicto.

3. 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 la orden que es objeto del presente conflicto por la Orden TAS/2094/2005, de 17 de junio («BOE» 1 de julio de 2005) y por la Orden TAS/2562/2005, de 28 de julio («BOE» de 5 de agosto de 2005).

Resulta procedente para ello, recordar nuestra específica doctrina en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial para concretar con mayor claridad el problema de la eventual pérdida de objeto en estos procesos.

Este Tribunal ha afirmado reiteradamente, en relación a los procesos de naturaleza competencial, 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» [STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)]. Y es que, como se señala en la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, «en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de la nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión. Dicha operación debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad de la competencia sigue o no viva entre las partes, 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 necesaria será la no desaparición del conflicto».

Esta doctrina ha sido reiterada en las SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2 b); 149/2012, de 5 de junio FJ 2 b); y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.

En el supuesto que se examina, las modificaciones introducidas por la Orden TAS/2094/2005 resultan irrelevantes en orden al presente conflicto, por cuanto se refieren a aspectos o cuestiones ajenas a las que han dado lugar a esta controversia competencial, al modificar los apartados 1; 13.2, primer párrafo; 14, primer párrafo; 16, último párrafo; 17.2, primer párrafo y 28.1.

No sucede así en el caso de la Orden TAS/2562/2005, cuyo artículo único viene precisamente a modificar el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004, que es objeto de la presente impugnación, pues, como ya hemos consignado al determinar el contenido de los preceptos impugnado, el apartado 2.1 b), en la redacción dada por la Orden TAS/2783/2005 condicionaba la suscripción, en el ámbito autonómico, de contratos programa para la ejecución de planes de formación continua sectoriales, a que se contase con el previo acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal y a la concurrencia de alguno de los siguientes supuestos: «el sector tenga en el respectivo territorio un peso preponderante respecto del que tiene a nivel estatal», o «la formación se presente como instrumento para la solución o cobertura de problemas o necesidades excepcionales y de crisis de un determinado sector».

La modificación introducida viene a eliminar la exigencia de que haya de contarse necesariamente con el previo acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal y suprime la referencia a los dos supuestos que, adicionalmente, habían de concurrir. En la nueva redacción dada al precepto, el respeto a la negociación colectiva sectorial estatal, en los ámbitos estatal y autonómico, se acota a «lo previsto en el art. 19.2 c) del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua». El mencionado artículo atribuye a las comisiones paritarias sectoriales, integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el sector o subsector, la función de «establecer los criterios orientativos para el acceso de los trabajadores a la formación»; y la constitucionalidad de este precepto fue expresamente reconocida por la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8, en donde se vino a afirmar que la función atribuida por este precepto a las comisiones paritarias sectoriales no suscita objeciones en cuanto «se contraen al establecimiento o propuesta de criterios orientativos ... que no afectan al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación continua».

Tanto el Abogado del Estado como el Letrado de la Comunidad de Madrid coinciden en que la modificación introducida en este precepto viene a resolver la tacha de inconstitucionalidad formulada en relación con el mismo, afirmando expresamente la representación autonómica que «la Comunidad de Madrid entiende que con la modificación operada en el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004, por la Orden

TAS/2562/2005, de 28 de julio, se da por parte del Estado una redacción conforme a algunas de las cuestiones suscitadas por la Comunidad en el conflicto de competencia planteado, en concreto, las relativas a la tipología de los contratos programa, pero sin que exista pronunciamiento alguno sobre la titularidad competencial que origina el conflicto, subsistiendo o manteniéndose viva, no obstante la modificación de la Orden, la disputa competencial». A la vista de lo anterior, y sin perjuicio pues del expreso pronunciamiento sobre la titularidad competencial en relación al presente conflicto, que a continuación se efectúa, no cabe sino concluir que la modificación operada en el apartado 2.1 b) determina la desaparición del objeto del conflicto en relación con este precepto, quedando pues circunscrita la presente controversia a lo dispuesto en el apartado 5 de la orden.

4. El apartado 5 de la orden determina quiénes serán las entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa, en sus distintas modalidades.

La Comunidad Autónoma de Madrid considera que la determinación por la norma estatal, con carácter exclusivo y excluyente, de las entidades beneficiarias de las subvenciones, impide a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las facultades que le corresponden para la gestión de estas ayudas, en virtud de las competencias que en materia de ejecución de la legislación laboral le atribuye el art. 28.1.1.12 de su Estatuto de Autonomía, y excede, a su vez de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.7 CE, en materia de «legislación laboral».

La resolución del presente conflicto exige comenzar por el encuadramiento competencial de las ayudas que se contemplan, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad de Madrid, se ha producido o no la vulneración competencial denunciada, tomando como parámetro sustantivo la doctrina constitucional, especialmente la recogida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se afirma que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (FJ 4).

Por ello, en la resolución de esta controversia que se suscita respecto a la regulación y aplicación de las ayudas y subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública, hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate (por todas STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 3).

En este caso, la orden que se examina se configura como norma de desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 14 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, disposición sobre la que hemos tenido ocasión de pronunciarnos en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, y cuya doctrina, por tanto, resulta de directa aplicación al supuesto que nos ocupa, convirtiéndose en parámetro de referencia para resolver la presente impugnación.

Así, y en lo que respecta a la delimitación competencial en esta materia, ambas partes coinciden en afirmar que el título competencial prevalente, en el que se incardinan las presentes ayudas, es el que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE, afirmación que resulta coincidente con la recogida en el fundamento jurídico 4 de la STC 244/2012, de 18 de diciembre, donde afirmamos que «sin excluir que el Estado pueda apelar al título del art. 149.1.13 CE para la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados, el núcleo de la regulación, según la finalidad declarada por la norma, sigue siendo la formación profesional continua de trabajadores ocupados y asalariados, que tiene la consideración de “legislación laboral” al amparo del art. 149.1.7 de la Constitución y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas».

La 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.

5. Se desprende de todo lo anterior que hay acuerdo entre las partes en que la orden objeto de conflicto se inscribe en la materia laboral. Pues bien, el reparto competencial en este ámbito material es que la función normativa corresponde al Estado y la actividad ejecutiva o de gestión a las Comunidades Autónomas. Así lo hemos afirmado, siguiendo la serie de resoluciones que se inició con la STC 95/2002, de 25 de abril (FJ 16), en la STC 244/2012, de 18 de diciembre (FJ 7), en la que, al analizar los apartados 1 a 4 del art. 14 del Real Decreto 1046/2003, dijimos que «estamos ante una materia, la laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa, incluyendo la definición de aquellos supuestos en que, por las características de la acción formativa y la naturaleza de sus beneficiarios, se exceden las competencias autonómicas de ejecución».

Esta distribución de funciones supone que el Estado en materia laboral, de acuerdo con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992, de 6 de febrero, además de consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando las condiciones esenciales de otorgamiento, «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».

Pero lo expuesto hasta aquí no nos conduce sin más a la resolución de este conflicto en los términos que está planteado, pues las partes discrepan, como también se deduce del fundamento jurídico precedente, sobre si la determinación de los beneficiarios de la ayuda materializada a través de los contratos programa se encuadra en la función normativa, que corresponde al Estado, o en la función ejecutiva o de gestión, que es atribución de la Comunidad Autónoma, divergencia que hemos de resolver a favor de la primera opción, pues es precisamente la naturaleza de los beneficiarios, tanto sus características como el ámbito de actuación de los mismos, uno de los criterios determinantes de la regulación de las ayudas a las que se refiere la orden objeto del conflicto, por lo que forma parte de la actividad normativa que compete al Estado en materia laboral.

Además, es relevante recordar que este dilema ya está resuelto en nuestra doctrina, aunque sea en un ámbito parcialmente distinto. En efecto, entre otras, en las SSTC 72/2012, de 16 de abril, FJ 5; 77/2012, de 16 de abril, FJ 4; 173/2012, de 15 de octubre, FJ 7; y 226/2012, de 29 de noviembre; FJ 5, resolviendo sendos conflictos positivos de competencia respecto de ayudas en materia de asistencia social, hemos afirmado que el Estado, aunque no le asiste ninguna competencia genérica o específica en ese ámbito, tiene competencia para regular los aspectos centrales del régimen subvencional y que entre ellos figura la determinación de las entidades y organizaciones solicitantes de la ayuda. La oportunidad de retomar esta doctrina deriva de que lo discutido en aquellos asuntos y en éste, independientemente del supuesto de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en que se encuadre cada uno, es si la delimitación de quienes pueden optar a una ayuda forma parte de la regulación de la misma o, por el contrario, de su gestión.

Hemos de concluir, por tanto, que tratándose de subvenciones en materia laboral el Estado es competente para decidir qué entidades pueden ser beneficiarias de las ayudas, imponiéndoselo a las Comunidades Autónomas incluso respecto de las ayudas de ámbito autonómico, en la medida en que este aspecto se inserta en la función normativa de estas ayudas, que corresponde íntegramente al Estado según la doctrina constitucional mencionada en este fundamento jurídico [por todas, STC 13/1993, FJ 8 c)].

6. Finalmente, respecto del último apartado, susceptible de valoración, sobre la alegada vulneración del principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, ya dijimos en la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 7, «que no se podía realizar *prima facie* un pronunciamiento genérico, sino que había de estarse al contenido concreto de la norma, al

objeto de determinar si se ha producido algún exceso competencial en dicha regulación con desconocimiento de la autonomía política y financiera de la citada Comunidad».

Sobre este particular, la reiterada doctrina de este Tribunal señala, respecto a que la «facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias» (por todas, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 3), habiéndose precisado, con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (entre otras, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1).

Por tanto, como recuerda la STC 77/2012, de 16 de abril, FJ 4: «la actuación estatal subvencional solo se justifica en los casos en que, por razón de la materia subvencionada sobre la que opera, “la Constitución o los estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección o coordinación de la política económica en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. De lo que deriva que el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá del alcance de los títulos competenciales que amparen su intervención (STC 201/1988)”. En definitiva, concluíamos, con cita de la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15, habrá que estar a la normativa que dicte el Estado para cada tipo de subvención “al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría no solo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar la autonomía financiera que para el ejercicio de sus competencias a las Comunidades Autónomas reconoce el art. 156.1 CE”. (STC 36/2012, FJ 7).»

Estas circunstancias de invasión competencial en la Comunidad Autónoma de Madrid no concurren en la cuestión planteada, pues el Estado dispone de título competencial adecuado para comprometer sus recursos en esta materia, razones que desvirtúan la alegada vulneración genérica que sobre la autonomía financiera realiza la parte recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar sin objeto el conflicto positivo de competencias interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el apartado segundo.uno b) de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, en la modificación operada por la Orden TAS/2562/2005, de 28 de julio.

Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.