

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12642** *Sala Primera. Sentencia 176/2014, de 3 de noviembre de 2014. Conflicto positivo de competencia 6876-2007. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6876-2007 planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los artículos 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de agosto de 2007.

El conflicto se interpone por considerar que los preceptos indicados vulneran las competencias de gestión y ejecución en materia laboral de la Comunidad de Castilla y León, así como su capacidad de organización, razón por la que se solicita tal declaración, así como la anulación de aquellos. Dicha pretensión se fundamenta en los siguientes motivos:

a) La Junta de Castilla y León argumenta que el Real Decreto 395/2007 vulnera los artículos 32.1.1 y 36.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (EACL), que establecen la competencia de dicha Comunidad Autónoma para regular la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral en su ámbito territorial, respectivamente.

Afirma que, de conformidad con el art. 149.1.7 CE, es competencia exclusiva del Estado la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y que la jurisprudencia constitucional recogida en la STC 95/2002 ha declarado que la materia de formación profesional ocupacional en su modalidad de formación continua

de los trabajadores asalariados o en activo pertenece al ámbito de la legislación laboral. De ese modo, al constatar que el Real Decreto 396/2007 tiene por objeto, entre otros, regular las iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional ocupacional y continua para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como la estructura organizativa y de participación institucional, y que el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, traspasó a esta Comunidad Autónoma las funciones de gestión de la formación profesional ocupacional, concluye que se ha vulnerado la competencia de ejecución de la legislación laboral asumida en el art. 36.10 EACL.

b) La Junta de Castilla y León, entrando al análisis concreto de los preceptos impugnados, argumenta que el art. 8 del Real Decreto 395/2007, que regula el modo de impartición de la formación, vulnera la citada competencia de ejecución en materia laboral, toda vez que establece una regulación muy detallada y pormenorizada impidiendo a la Comunidad Autónoma su gestión y ejecución y, además, atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de los módulos económicos de financiación de esas actividades. Afirma, con cita de la STC 228/2003, que esta previsión es contraria a la jurisprudencia constitucional que establece que por regla general la gestión de estos fondos no puede consignarse a favor de un órgano de la Administración, sino que deben territorializarse.

c) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 23 del Real Decreto 395/2007, que regula la programación y gestión en el ámbito autonómico de la formación profesional para el empleo, invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia, ya que, (i) en su apartado primero, si bien se otorgan competencias para determinar la proporción de los trabajadores a formar, se impone que lo sea por unas determinadas vías de desarrollo que regula la normativa estatal; (ii) en su apartado 2 a), exige que la proporción de las acciones formativas que se incluyan en la oferta lo deba ser considerando las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo; (iii) en su apartado 2 c), en los programas específicos para la formación de personas con necesidades especiales, se impone la obligación de impulsar la participación de otras Administraciones y entidades, lo que resulta discriminatorio al no establecerse en relación con la programación en el ámbito estatal; y (iv), en su apartado 3, se impone en tres de las cuatro acciones que constituyen la oferta autonómica que su financiación sea por medio de subvenciones, otorgando la competencia para determinar las bases reguladoras al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

d) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 24 del Real Decreto 395/2007, que regula los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, también invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia, ya que (i) impone considerar las propuestas formuladas por un órgano creado y diseñado en el ámbito estatal; (ii) obliga a incluir acciones dirigidas a la capacitación en materia de representación legal de los trabajadores, que son ajenas a la formación profesional para el empleo; (iii) exige que los planes de formación respeten lo dispuesto en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal; y (iv) establece la necesidad de que la ejecución de los planes se realice por vía convencional determinando cuales deben ser la partes firmantes. De ello concluye que dicho precepto impide a la Comunidad Autónoma decidir sobre cómo ejecutar y a través de qué entidades los planes de formación, no pudiendo tomar en consideración las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma.

e) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, que regula las acciones formativas dirigidas a los trabajos desempleados, invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia en el doble aspecto de que (i) atribuye la competencia para establecer la cuantía y condiciones al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuando se trate de fondos propios de la Comunidad Autónoma; y (ii) obliga a contemplar la concesión de becas respecto de los programas regulados en el art. 23.2 c).

f) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 30 del Real Decreto 395/2007, que regula las acciones de investigación e innovación, invade las competencias autonómicas ejecutivas, ya que, en su apartado primero, (i) excluye a la Comunidad de la planificación plurianual de este tipo de acciones; y (ii) exige que esa planificación se

someta a informe de un órgano de participación constituido por agentes sociales que carecen de competencia en la materia; y, en su apartado segundo, (iii) atribuye de nuevo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones y (iv) establece un criterio de supraterritorialidad, cuando dispone que la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, que es contrario a la jurisprudencia constitucional que ha afirmado que no constituye un elemento de atribución de competencia.

g) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 32 del Real Decreto 395/2007, que regula los órganos competentes para la programación, gestión y control, invade las competencias autonómicas al imponer la composición de órganos autonómicos.

h) Por último, la Junta de Castilla y León argumenta que el art. 35 del Real Decreto 395/2007, que regula las comisiones paritarias, de nuevo invade las competencias autonómicas de organización, al tratarse de comisiones sectoriales de carácter autonómico.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Castilla y León, 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 atribuir el conocimiento del presente conflicto a la Sala Primera, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTIC, y comunicar su incoación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaran lo preceptos objeto del conflicto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

3. Por medio de escrito registrado el 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga del plazo concedido para alegaciones hasta el máximo legal. La Sala Primera, en providencia de 3 de octubre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

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

a) El Abogado del Estado expone, como consideración general, que el Real Decreto 395/2007 viene a unificar en un solo texto las dos modalidades de formación profesional no reglada, la formación continua de trabajadores empleados y la ocupacional, orientada a facilitar la contratación de los desempleados, y se dicta para adaptar la normativa de formación profesional no reglada a la política en la materia de ámbito europeo. A partir de ello, afirma que, conforme a su disposición final primera, la norma se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.7 y 17 CE, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León su ejecución. Con apoyo de la doctrina constitucional, delimita el alcance de los términos «legislación» y «ejecución» y afirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional —entre otras, SSTC 95/2002 y 190/2002—, la formación profesional continua destinada a trabajadores empleados se encuadra de forma prevalente en la materia «laboral», pero respecto a la formación profesional ocupacional destinada a desempleados considera que, aun cuando la STC 195/1996 la situó en el título del art. 149.1.7 CE, de la STC 95/2002 se deduce que también tiene incidencia el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto esa formación también es una política económica orientada al fomento del empleo. Por ello

concluye que existe coincidencia en la prevalencia del título competencial del art. 149.1.7 CE, pero sin negar la incidencia del art. 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. Dentro de estas consideraciones iniciales repasa también lo dicho en la STC 95/2002 respecto al gasto público y la financiación de las acciones de formación, así como respecto a la posibilidad del Estado de establecer y gestionar planes de formación de carácter supraterritorial, pasando seguidamente a exponer sus alegaciones respecto a cada uno de los preceptos impugnados.

b) El Abogado del Estado afirma, respecto del art. 8 del Real Decreto 395/2007, que se limita a regular de forma detallada las diversas modalidades formativas sin ninguna invasión competencial, ya que lo hace al amparo del art. 149.1.7 CE. Más en concreto, respecto del art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, expone que se limita a establecer que mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas, módulos que permiten su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos. Por tanto, se trata de una actividad normativa dirigida a disciplinar una materia con vocación de generalidad y que se integra con naturalidad en la competencia recogida en el art. 149.1.7 CE.

c) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 23 del Real Decreto 395/2007, que el precepto se limita a regular la tipología de las actividades formativas que puede ejecutar la Administración competente, manteniéndose en el estricto plano normativo que corresponde al Estado, sin que nada impida que la normativa regle todos los elementos de las resoluciones administrativas que deban adoptarse.

En lo referido al apartado 2 a) de este precepto, el Abogado del Estado afirma que la interpretación que hace la demanda del carácter vinculante de la opinión de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo es contraria a los principios de la Ley 30/1992, al tenor del art. 33 del Real Decreto 395/2007 y a la interpretación efectuada por el Gobierno en su contestación al requerimiento. A juicio del Abogado del Estado, la expresión «considerando las propuestas» no puede entenderse como expresiva de un informe vinculante que desapodere a la Comunidad de su facultad decisoria, que claramente se respeta en el precepto —«que las Administraciones competentes determinen»—, debiendo entenderse las consideraciones de la Comisión como simples «propuestas». Igualmente, dice que la circunstancia de que en el citado órgano se dé cabida a los interlocutores sociales se mantiene dentro de la competencia del legislador estatal, que comprende, entre otras, la posibilidad de crear determinados órganos o introducir trámites al regular el procedimiento de adopción de acuerdos, incluida la fijación de la composición de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes y los representantes de los intereses sociales afectados. Por todo ello, rechaza que se traslade a los interlocutores sociales una decisión que corresponde a la Comunidad Autónoma, considerando lógica su participación en la materia a la vista de los arts. 7 y 28 CE.

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

En cuanto a su apartado 3, afirma que la cita de la STC 13/1992 no es trasladable al caso, pues se refiere a un supuesto en que el Estado ostente solo una competencia material de planificación y coordinación —caso b) de su fundamento jurídico 8—, cuando aquí estamos en el caso c). Respecto a la previsión de que por orden ministerial se aprueben las bases reguladoras de la subvención, insiste en que corresponde al Estado toda la regulación normativa de la subvención con eficacia externa, correspondiendo a la Comunidad la organización interna de la misma y la gestión, de modo que si la orden excede estos límites sería esta —y no la norma atributiva de la competencia— la que

vulneraría el reparto constitucional, razón por la que el conflicto es aquí anticipado y preventivo. Recuerda de nuevo que al Estado le corresponde la total regulación de las acciones formativas, incluida la forma de financiación y el procedimiento de otorgamiento de la subvención.

d) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 24 del Real Decreto 395/2007, que la actuación del órgano previsto en el art. 33.3 se limita a una propuesta, correspondiendo la decisión final a la Administración competente y que, asimismo, el principio de colaboración está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado [STC 18/1982, FJ 14; 214/1989, FJ 20 e)]. También, tras aludir al contenido de la STC 194/2004, FFJJ 8 y 9, expone que la integración de las distintas Administraciones competentes junto con los representantes de trabajadores y empresarios es un típico mecanismo colaborativo, que debe articular el Estado, como titular de la competencia normativa; e igualmente indica que función típica de los órganos colaborativos de composición paritaria es la realización de propuestas no imperativas a la Administración competente que, en tanto parte de aquellos, participa en su elaboración.

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

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

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

e) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 25 del Real Decreto 395/2007, que la demanda desconoce la doctrina de la STC 13/1992, recordando que la autonomía financiera no permite decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias y que, cuando el Estado ostenta la plena potestad normativa, dicha autonomía financiera de la Comunidad Autónoma solo puede ejercerse dentro de los límites que señale la legislación estatal. Asimismo, entiende que la habilitación para que por orden ministerial se establezca la cuantía y condiciones de las ayudas en concepto de transporte manutención y alojamiento es una previsión que queda dentro de la plena competencia normativa estatal, destacando su carácter reglamentario y su eficacia *ad extra*, sin tener carácter puramente organizativo. La misma naturaleza normativa atribuye al inciso relativo a la concesión de becas, remitiéndose a lo alegado respecto al art. 23.2 c).

f) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 30 del Real Decreto 395/2007, que la planificación plurianual prevista en este precepto compete al Estado al ser imprescindible para la necesaria uniformidad y coherencia del subsistema.

Respecto al párrafo 3 del art. 30.1, se remite a lo dicho respecto al papel de los representantes de los trabajadores y empresarios en la definición de los derechos de los trabajadores —entre los que se encuentra la formación profesional—, por lo que ninguna objeción merece su participación en la planificación a que se refiere el precepto.

En cuanto al art. 30.2, se remite a las alegaciones relativas al art. 23.3, y de manera específica, respecto al párrafo segundo, expone que cuando atribuye al Estado la gestión de las subvenciones en el ámbito estatal debe entenderse que se trata de subvenciones para programas de actuaciones de formación de alcance también estatal y que, en tales supuestos, es admisible el traslado de la competencia al Estado que, de otro modo, quedaría completamente desapoderado para gestionar subvenciones en un sector, como el laboral, de especial transcendencia para la economía. Igualmente, expone el Abogado del Estado que un plan de formación es una unidad homogénea, diseñada de forma unitaria respondiendo a unas necesidades muy determinadas, y, en circunstancias concretas, dichas necesidades no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico. También, pone de manifiesto que existe una evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los diferentes convenios colectivos sectoriales y la formación profesional, pues los convenios se encargan de regular aspectos relativos a la formación profesional, teniendo en cuenta las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que se trasladan a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, en un intento de dotar a los diversos sectores productivos de una formación para el empleo específica y homogénea. A partir de ello, concluye que la misma relevancia del criterio de supraterritorialidad se debe proyectar a determinar la imposibilidad de la gestión de las subvenciones para determinados planes formativos por las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en lo atinente al art. 30.3 entiende que el precepto se limita a recoger la doctrina constitucional sobre el deber del Estado —en tanto legislador pleno— de prever instrumentos de coordinación, habilitándose en este caso al Servicio Público de Empleo Estatal para que establezca instrumentos de coordinación, previo informe de un órgano de composición tripartita en que están integradas las Comunidades Autónomas, y sin precisar esos concretos instrumentos de coordinación, por lo que en caso de que los fijados por dicho Servicio fueran desproporcionados e irrazonables respecto al fin perseguido sería aquel acuerdo el que vulneraría el orden de distribución de competencias, afirmación a la que añade de nuevo una remisión a lo ya dicho sobre la participación de los interlocutores sociales.

g) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 32.4 del Real Decreto 395/2007, que el precepto no impone una estructura organizativa a las Comunidades Autónomas, limitándose a establecer un principio general de composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan, en la forma que prevean las Administraciones autonómicas, de modo que la norma hace simple aplicación de dos principios esenciales del modelo de formación profesional: la coordinación entre las distintas Administraciones públicas competentes y el principio de colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales, implícito en el art. 7 CE, respecto al que, entre otros, se menciona el art. 8 de la Ley 56/2003, indicando que su eventual vulneración por la norma impugnada sería en cualquier caso una cuestión de legalidad ordinaria. A partir del respeto a dichos principios, afirma que la Comunidad Autónoma tiene plena libertad para decidir el número de órganos que ha de crear, sus integrantes, su forma de designación, actuación y adopción de acuerdos, y en definitiva, todo su régimen de funcionamiento.

h) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 35 del Real Decreto 395/2007, que la afirmación de que no es necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias es una crítica de oportunidad normativa o técnica legislativa, ajena a este proceso constitucional; e igualmente, no comparte la afirmación de que el inciso «de otro ámbito» invada competencia autonómica alguna. A su entender, el precepto solo prevé que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenios con las organizaciones empresariales y sindicales comisiones paritarias autonómicas, sin imponer nada desde un punto organizativo a las Comunidades Autónomas, que pueden decidir libremente sobre su creación. Además, añade, en

ejercicio de la libertad sindical, no puede impedirse que los interlocutores sociales creen las comisiones que consideren conveniente, siempre que sus funciones no menoscaben las competencias autonómicas, lo que no sucede en este caso.

5. Por providencia de 30 de octubre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre de 2014.

## 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 Junta de Castilla y León contra los arts. 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, al considerar que no respeta las competencias autonómicas tanto en materia de organización de sus órganos, como de ejecución sobre la legislación laboral.

2. La vigencia de la controversia competencial, a la vista de las sucesivas modificaciones del Real Decreto 395/2007, ya ha sido objeto de pronunciamiento respecto de los preceptos cuestionados en este proceso constitucional en las SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 2; 112/2014, de 7 de julio, FJ 2; y 123/2014, de 21 de julio, FJ 2, a cuyos razonamientos bastará ahora remitirse para evitar reiteraciones innecesarias.

3. Las citadas SSTC 88/2014; 112/2014 y 123/2014 ya han abordado invocaciones formuladas por otras Comunidades Autónomas respecto de los preceptos ahora impugnados con argumentos muy semejantes. Los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional allí sentada y las conclusiones que respecto de las impugnaciones ahora formuladas cabe realizar son los siguientes:

a) El objeto de la disposición impugnada está competencialmente encuadrada en materia de legislación laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye de manera exclusiva al Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido su competencia, que en el caso de la Comunidad de Castilla y León está prevista en el art. 36.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL). Ello determina que en la ordenación general de la materia laboral ningún espacio de regulación externa les queda a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal en la que se incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 88/2014; 112/2014; y 123/2014, FFJJ 3). Por tanto, este es el encuadre competencial al que debe atenderse en el análisis del conflicto ahora planteado.

b) La regulación desarrollada en el art. 8 del Real Decreto 395/2007, relativa al modo de impartición de la formación, por muy pormenorizada y concreta que sea no establece ninguna previsión que cuestione la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ejecución de las acciones formativas. Por el contrario, en ejercicio legítimo de la competencia legislativa plena que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado, la norma impugnada se dedica únicamente a regular las modalidades de impartición de la formación para el empleo, fijando los requisitos generales para su desarrollo, pero sin referencias a la concreta Administración encargada de su gestión —en su apartado 2 alude genéricamente a «las Administraciones competentes»— y, por tanto, sin injerencia alguna en las competencias ejecutivas autonómicas [STC 112/2014, FJ 5 c)].

Por otra parte, la previsión del art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, relativa a que, mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas en función de su modalidad de impartición, queda encuadrada 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 [STC 112/2014, FJ 7 b)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 8 del Real Decreto 395/2007.

c) La regulación desarrollada en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, relativa a la programación y gestión en el ámbito autonómico de la formación profesional para el empleo, en la medida en que establece la determinación de las vías de desarrollo de la oferta formativa a que se refiere el inciso cuestionado, constituye un aspecto de regulación normativa que queda dentro de la competencia legislativa del Estado ex art. 149.1.7 CE, sin que en ningún momento el precepto niegue o limite la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo su ejecución [STC 112/2014, FJ 5 d)].

La previsión del art. 23.2 a) del Real Decreto 395/2007, referida a que la proporción de las acciones formativas que se incluyan en la oferta lo deba ser considerando las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas y supone el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, ya que, al igual que el órgano en cuyo seno se constituye —el consejo general del Sistema Nacional de Empleo—, se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento [SSTC 88/2014, FJ 11 y 112/2014, FJ 6 a)].

La previsión del art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007, referida a la necesidad de impulsar la participación de otras Administraciones y entidades, se enmarca en la competencia prevista en el art. 149.1.7 CE, ya que 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, y esta previsión legal 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», y sin que sea relevante el diferente rigor de tratamiento apreciable en los casos en que se refiere a las Comunidades Autónomas y al Estado [STC 112/2014, FJ 6 d)].

La previsión del art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, relativa a que determinadas acciones se financien por medio de subvenciones, no lesiona las competencias autonómicas, ya que la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral (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 [SSTC 88/2014, FJ 7 y 112/2014, FJ 7 c)]. Por otra parte, que se habilite al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que determine las bases reguladoras de esas subvenciones, tampoco implica una invasión competencial autonómica, ya que no se establece ninguna previsión acerca del contenido o la extensión de dichas bases, por lo que la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible, en su caso, a la orden ministerial que establezca las bases reguladoras de las subvenciones, pero nunca al precepto aquí discutido [STC 123/2014, FJ 6 b)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 23 del Real Decreto 395/2007.

d) La regulación desarrollada en el art. 24 del Real Decreto 395/2007, en la medida en que establece considerar las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, y como ya se afirmó más arriba en relación con esta misma previsión del art. 23.2 a) del Real Decreto 395/2007, no interfieren ni menoscaban las



competencias autonómicas y supone el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral [SSTC 88/2014, FJ 11 y 112/2014, FJ 6 a)].

La previsión de incluir acciones de capacitación en materia de representación legal de los trabajadores se enmarca dentro del ámbito estatal de competencias, toda vez que existe una conexión material entre la representación legal de los trabajadores y el ámbito «laboral» a que se refiere el art. 149.1.7 CE [STC 112/2014, FJ 5 e)].

La previsión de que los planes de formación sectoriales respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial estatal no contraviene competencias autonómicas, ya que las funciones atribuidas en el art. 35.1 c) del Real Decreto 395/2007 a las comisiones paritarias, entre las que se encuentra la fijación de criterios orientativos y prioridades generales de la oferta formativa sectorial, no afectan al ámbito de la ejecución de la formación profesional para el empleo [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 5 f) y 123/2014, FJ 6 c)].

La previsión de que sea necesario que la ejecución de los planes se desarrolle por vía convencional, determinándose las partes que deben intervenir, forma parte del 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 [SSTC 88/2014, FJ 9; 112/2014, FJ 5 g) y 123/2014, FJ 6 c)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 24 del Real Decreto 395/2007.

e) La regulación desarrollada en el art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, relativa a las acciones formativas dirigidas a los trabajadores desempleados, en la medida en que prevé la posibilidad de que se perciban ayudas en la cuantía y condiciones que determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en una materia encuadrada en el título competencial del art. 149.1.7 CE, pues queda fuera de la regulación 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 [SSTC 88/2014, FJ 9; 112/2014, FJ 7 e) y 123/2014, FJ 6 d)].

La previsión relativa a la concesión de becas en el marco de los programas específicos regulados en el art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007 y, por tanto, la vía subvencional como modalidad de financiación, no supone un exceso competencial, ya que la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral (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 [STC 112/2014, FJ 7 d)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 25.4 del Real Decreto 395/2007.

f) La regulación desarrollada en el art. 30 del Real Decreto 395/2007, relativa a las acciones de investigación e innovación, en la medida en que atribuye su planificación plurianual al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el marco de los criterios y prioridades generales propuestos por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, no es contraria a la distribución constitucional de competencias, ya que, aparte de su dimensión supraterritorial, es una prescripción de carácter general que, por su naturaleza, se sitúa al margen de lo que constituye la actividad concreta de ejecución de dichos planes y de gestión de los fondos correspondientes, pues su objeto es el de coadyuvar a la mejora del sistema en su conjunto [STC 112/2014, FJ 5 h)].

La atribución de las competencia al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para establecer las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones que se otorguen en esta materia encuentra cobertura en la competencia normativa del Estado prevista en el art. 149.1.7 CE, sin perjuicio del eventual control sobre la orden ministerial de desarrollo [STC 112/2014, FJ 7 f)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, deben rechazarse estos concretos motivos de impugnación referidos al art. 30 del Real Decreto 395/2007.

g) Por el contrario, en relación con la previsión del art. 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, referida a que la competencia de gestión de estas subvenciones

en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, este Tribunal ha afirmado en la STC 88/2014 que «se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste...». Al respecto, la citada Sentencia añadió que «[l]a atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas»; y ello es así porque «semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma» (FJ 10). Esa misma doctrina se ha reiterado después en las SSTC 112/2014, FJ 7 g) y 123/2014, FJ 7 b), lo que determinó que se concluyera que esta concreta previsión contravenía las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas recurrentes en dichos procesos constitucionales.

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe concluirse que la previsión del párrafo segundo del art. 30.2 del Real Decreto 395/2007 contraviene las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

h) La regulación desarrollada en el art. 32 del Real Decreto 395/2007, que establece los órganos competentes para la programación, gestión y control en la materia, no supone imposición alguna de un modelo organizativo específico a las Comunidades Autónomas y el Estado está habilitado para prever este tipo de estructuras organizativas y de participación en virtud del art. 149.1.7 CE [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 6 e) y 123/2014, FJ 8].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 32 del Real Decreto 395/2007.

i) La regulación desarrollada en el art. 35 del Real Decreto 395/2007, que dispone que en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y en los términos allí indicados, «podrán constituirse Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o de otro ámbito», se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.7 CE, ya que son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales, que no se integran ni en la Administración estatal ni en la autonómica, y a los que se

atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 5 i) y 123/2014, FJ 8].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, también debe rechazarse la impugnación del art. 35 del Real Decreto 395/2007.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en su virtud:

- 1.º Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, vulnera las competencias de la Junta de Castilla y León.
- 2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

#### **Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6876-2007**

Con respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros de Sala, debemos manifestar nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia. Las razones son las mismas que ya fueron expuestas en los votos particulares a las SSTC 88/2014, de 9 de junio; 112/2014, de 7 de julio y 123/2014, de 21 de julio, que, para evitar reiteraciones innecesarias, damos ahora por reproducidas.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.