

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3801 *Pleno. Sentencia 65/2013, de 14 de marzo de 2013. Conflicto positivo de competencia 7931-2004. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con las Órdenes TAS/2782/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua y 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. 7931-2004 promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua; y asimismo en relación con 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 Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 30 de diciembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado del Gabinete Jurídico de la Generalitat Valenciana, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 7931-2004, en relación con la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real

Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua; y asimismo en relación con 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.

El conflicto se dirige contra los apartados 3, 10 y 19 de la Orden TAS/2782/2004; y contra los apartados 2, 15, 16.2, 24.2, y 28 de la Orden TAS/2783/2004. Se fundamenta en que las citadas órdenes ministeriales vulneran el sistema de distribución de competencias en materia laboral, que deriva de lo dispuesto en los artículos 149.1.7 CE y 33.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), en relación con lo dispuesto en las SSTC 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003, de 18 de diciembre, y 230/2003, de 18 de diciembre.

Tras dar cuenta de las actuaciones procedimentales seguidas en la fase previa de requerimiento de incompetencia, considera el representante de la Comunidad Autónoma que las órdenes impugnadas, que se configuran como normas de desarrollo de los artículos 14 y 17 del Real Decreto 1046/2003, exceden, sin embargo, la habilitación normativa otorgada por el mismo y vulneran las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral. Los precitados artículos del Real Decreto regulan los contratos programa de ámbito estatal y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, que afectan a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, mientras que las disposiciones impugnadas amplían su contenido normativo al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, y atribuyen al Estado competencias ejecutivas y de gestión de ayudas públicas, que prescinden de las competencias que en materia de ejecución de la legislación laboral corresponden a las Comunidades Autónomas. El conflicto se concreta a los siguientes aspectos:

a) El apartado 2 de la Orden TAS/2783/2004, que pretende ser desarrollo del artículo 14 del Real Decreto 1046/2003, no limita, sin embargo, su aplicación a los contratos programa que afecten a más de una Comunidad Autónoma, tal y como contempla el Real Decreto, sino que efectúa una regulación abusiva, extralimitándose de ese ámbito estricto, al regular contratos programa tanto para el ámbito estatal como autonómico (apartado 2.1), vulnerando el ámbito competencial autonómico de ejecución. Se argumenta, además, que el apartado 2.1 b) establece una 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 negociación colectiva estatal y a la concurrencia de los dos supuestos que contempla; y con tal redacción se impide la participación de la Comunidad Valenciana en la suscripción de contratos programa referidos a sectores productivos dentro de su territorio que, por no estar contemplados en la negociación colectiva estatal, no pueden ser suscritos.

b) El apartado 3 de la Orden TAS/2782/2004, al regular la tipología de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, no las acota, como hace el Real Decreto 1046/2003, a las que afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, y, además, establece una tipología de acciones inexistente en el Real Decreto, acordando limitar las acciones complementarias sólo a las que tipifica, de tal forma que usurpa a la Comunidad Autónoma cualquier posibilidad de ejercer sus propias competencias. Tanto esta disposición como la anterior pretenden la total regulación de la materia, excediendo lo contemplado en el Real Decreto habilitante y sin un reconocimiento claro del alcance de la competencia autonómica en este campo.

c) El apartado 16.2, último párrafo, de la Orden TAS 2783/2004, concreta de forma vinculante los criterios que ha de tener en cuenta la Comunidad Autónoma para determinar la cuantía de la subvención. También por este motivo resultarían inconstitucionales el apartado 15 de la Orden TAS/2783/2004 y el apartado 10 de la Orden TAS/2782/2004, en cuanto no limitan su contenido al ámbito de la Administración General del Estado, sino que contiene una regulación vinculante para las Comunidades Autónomas, con clara usurpación de sus competencias de gestión y ejecución.

d) En relación con el apartado 24.2 de la Orden TAS/2783/2004, se considera que vulneran las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, las funciones que en el mismo se atribuyen a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

e) El apartado 28 de la Orden TAS/2783/2004 y el apartado 19 de la Orden TAS/2782/2004 establecen que el seguimiento y control de la formación continua y de las acciones complementarias se realizarán por los órganos a que se refiere el artículo 23.2 del Real Decreto 1046/2003, precepto que prescribe que la formación queda sujeta, entre otros, al control financiero que realice la intervención general de la Administración del Estado. Considera la representación autonómica que, de conformidad con la STC 230/2003, el control financiero que a esta última corresponde solo alcanza a las subvenciones que corresponda controlar al Estado, y, en consecuencia, no puede extenderse a los fondos cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, como se deduce de los mencionados apartados.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Primera de 2 de febrero de 2005, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Generalitat Valenciana, 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 artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) 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 de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnaran las referidas órdenes, 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 «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. El 9 de marzo 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.

A juicio del Abogado del Estado, las órdenes en conflicto reconocen las funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de legislación laboral, para desarrollar el régimen jurídico de la formación continua establecido en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, en lo relativo a los «contratos programa para la formación de trabajadores» y en lo relativo a las «acciones complementarias y de acompañamiento de la formación», cuya característica esencial es que su gestión no pivota sobre los poderes públicos, sino sobre las organizaciones empresariales y sindicales, cooperativas y sociedades anónimas laborales.

Considera la Abogacía del Estado que la competencia estatal se asienta tanto en el artículo 149.1.1 CE, en relación con los artículos 40.1 y 138.1 CE, como en el artículo 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. 33.1 EACV), recordando que el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 95/2002 y 190/2002, 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 artículo 149.1.7 CE.

El contenido de las órdenes en conflicto constituye un supuesto de potestad subvencional en materia laboral, al que resulta de aplicación la doctrina constitucional recapitulada en la STC 13/1992, siendo de aplicación el tercero de los supuestos contemplados en el fundamento jurídico 8 de aquella resolución. Sobre estas premisas, la competencia estatal para establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores y

para la realización de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación resulta correcta y oportunamente ejercitada en orden a asegurar la plena efectividad de la medida de política de empleo y 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 concretas tachas de inconstitucionalidad esgrimidas en la demanda, considera el Abogado del Estado que el verdadero significado de lo que constituye un plan de formación no es la mera suma de cursos que físicamente se imparten en un territorio circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma, sino una unidad de formación homogénea, diseñada de forma unitaria respondiendo a unas necesidades muy determinadas, lo que pone de relieve la evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los diferentes convenios colectivos sectoriales y la formación continua. Tales convenios se encargan de regular aspectos relativos a la formación continua, tomando para ello en consideración las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que, por diversas razones, adquieren una dimensión que solo puede ser 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. Por ello las exigencias previstas en el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004 han sido establecidas por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva sobre legislación laboral, tratando de trasladar las peculiaridades y necesidades entendidas como propias 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 todo caso, carece de sentido imputar al Estado una invasión de competencias ejecutivas cuando ni siquiera interviene en la negociación colectiva estatal, siendo a los agentes sociales a quienes incumbe participar en dicha negociación.

En lo que respecta a los apartados 10 de la Orden TAS/2782/2004 y 15 y 16 de la Orden TAS/2783/2004, se señala que los mismos tienen un contenido normativo que no es sino resultado del legítimo ejercicio por el Estado de su competencia sobre legislación laboral; la mención expresa que se hace al establecimiento por la respectiva Comunidad Autónoma de la metodología para determinar la cuantía de la subvención, así como la atribución al órgano de instrucción competente de la valoración misma de los planes de formación y la de los proyectos de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, al que también corresponden la metodología a emplear en dichas valoraciones y la ponderación de cada uno de los criterios de valoración, ponen de manifiesto el absoluto respeto del legislador estatal hacia las competencias de gestión y ejecutivas autonómicas, que no sufren menoscabo alguno.

En relación con lo previsto en el apartado 24.2 de la Orden TAS/2783/2004 se señala que las funciones de evaluación que se atribuyen a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, se realizarán sin perjuicio de las que realicen las Administraciones competentes, por lo que no se produce una vulneración de las competencias autonómicas, dado que la evaluación a realizar por la citada Fundación abarca todo el territorio nacional, por lo que no se puede llevar cabo por ninguna Comunidad Autónoma.

En relación con el apartado 28 de la Orden TAS/2783/2004 se afirma que el control que el apartado reconoce a la Intervención General del Estado ha de hacerse de acuerdo con lo establecido en el texto refundido de la Ley general presupuestaria, lo que implica que afecta únicamente a los aspectos relativos a la gestión estatal de los fondos, de acuerdo con el artículo 140.2 de dicha Ley. Asimismo se recuerda que, conforme al artículo 45 de la Ley general de subvenciones, en las ayudas financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, como así ocurre en las subvenciones de formación continua, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles.

4. Por providencia de 27 de septiembre de 2005, la Sección Primera acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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 14 de octubre de 2005 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones evacuado por el Letrado de la Generalitat Valenciana, de acuerdo con la anterior providencia, en el que se señala que, en relación con la Orden TAS/2782/2004 pervive el conflicto en su integridad, dado que no ha sido objeto de modificación alguna por las citadas órdenes. Y en relación con la Orden TAS/2783/2004 señala que las modificaciones introducidas no han producido una pérdida sobrevenida del objeto del conflicto, pues la modificación del apartado 2.1 b) sigue manteniendo una restricción en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan suscribir contratos programa para la ejecución de planes de formación continua sectoriales, supeditándolos a que estén amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, impidiendo de este modo la participación de la Comunidad Autónoma en la suscripción de los referidos a sectores productivos de su territorio, por no estar contemplados en la negociación colectiva estatal. Respecto de los apartados 24.2 y 28.1 de la Orden TAS 2783/2004, la representación autonómica se limita a reiterar los argumentos en su momento esgrimidos para la impugnación de los mismos.

6. En fecha 17 de octubre de 2005 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que se señala que las modificaciones introducidas en la Orden TAS/2783/2004, por las órdenes TAS/2094/2005 y TAS/2562/2005, no inciden en los términos en que fue planteado el conflicto competencial por la Generalitat Valenciana, por lo que estima conveniente mantener el conflicto, salvo en lo que respecta al apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004, pues, una vez que la Orden TAS/2562/2005 ha eliminado el requisito relativo al previo acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal, ha desaparecido la disputa competencial. Considera asimismo que procede el mantenimiento del conflicto planteado contra la Orden TAS/2782/2004, dado que la misma no ha sido modificada por las Órdenes TAS/2094/2005 y 2562/2005.

7. Por providencia de 12 de marzo de 2013 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 Generalitat Valenciana, en relación con diversos preceptos de la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua; y contra 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.

El Letrado de la Comunidad Valenciana fundamenta el conflicto contra las dos órdenes, en la vulneración de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral contempladas en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), considerando que ambas disposiciones han excedido la habilitación normativa contenida en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, en cuanto, más allá de regular las acciones de formación que se desenvuelven en el ámbito

estatal, se adentran en la regulación de aquellas que se desarrollan en el ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, prescindiendo de las competencias de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado sostiene que la regulación impugnada encuentra respaldo en las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1.1 CE en relación con los artículos 40 y 138 CE, así como en el artículo 149.1.7 y 13 CE, siendo en especial la competencia estatal en materia de legislación laboral, contemplada en el artículo 149.1.7 CE, la que habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua, que justifica y ampara la regulación efectuada en aquellos apartados de las órdenes que son objeto del presente conflicto.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

a) En primer término debe señalarse que en la resolución de la presente controversia competencial habrá de tenerse en cuenta la doctrina de este Tribunal contenida en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, que vino a resolver el conflicto positivo de competencia formulado en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, del que las presentes órdenes se configuran como normas de desarrollo, así como el pronunciamiento efectuado en la STC 37/2013, de 14 de febrero, en relación con el conflicto positivo de competencias formulado contra la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, objeto igualmente del presente conflicto.

b) En segundo lugar, 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 las órdenes que son objeto del presente conflicto. La cuestión ha de ser examinada a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente, en relación con los procesos de naturaleza competencial, pues hemos dicho 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).

La Orden TAS/2782/2004 fue modificada por la Orden TAS/2124/2005, de 17 de junio, sin que esta modificación haya sido sometida a la consideración de las partes. La reforma afecta, entre otros, al apartado 19, impugnado en este conflicto, y se concreta en la introducción de una expresa cláusula de salvaguarda, conforme a la cual las acciones complementarias y de acompañamiento de la formación estarán sujetas al control que realicen los órganos a que se refiere el artículo 23.2, último párrafo, del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, «que en cada caso proceda». La impugnación dirigida contra este apartado se venía a fundamentar por la Comunidad Autónoma en que la función de control financiero que el artículo 23.2 del Real Decreto atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado vulnera las competencias autonómicas en cuanto se extiende a las subvenciones cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas.

La introducción de una cláusula expresa de sometimiento de dicho control a los supuestos en que el mismo resulte procedente (unido al hecho de que el propio art. 23.2 del Real Decreto afirma que dicho control se efectúa «de acuerdo con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria»), permite descartar cualquier duda acerca de que las funciones de control financiero atribuidas a la Intervención General de

la Administración del Estado habrán de ser ejercidas cuando resulten procedentes en virtud de lo dispuesto en su legislación reguladora y, por tanto, excluye que por esta vía vaya a producirse una ampliación indebida de tales funciones ni, en consecuencia, un menoscabo o interferencia de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma. En este caso, pues, la ponderación que exige la valoración sobre la pérdida de objeto del proceso lleva a considerar que el cambio normativo efectuado avala la conclusión de que ha de estimarse producida la desaparición sobrevenida del conflicto formulado contra el apartado 19 de la Orden TAS/2782/2004.

Asimismo hay que tener en cuenta que, tras la derogación del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, se dictó en desarrollo de este Real Decreto la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, orden que viene a sustituir a la regulación contenida en la Orden TAS/2782/2004. No obstante, el examen de la Orden TIN/2805/2008 evidencia que la misma plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra la Orden TAS/2782/2004, por lo que, conforme a nuestra doctrina, la sustitución de esta orden ministerial por la Orden TIN/2805/2008 no determina la desaparición del objeto del presente proceso constitucional, que queda ceñido así, en lo que se refiere a la Orden TAS/2782/2004, al conflicto suscitado en relación con sus apartados 3 y 10.

En relación con las modificaciones introducidas en la Orden TAS/2783/2004 por las Órdenes TAS/2094/2005, de 17 de junio, y TAS/2562/2005, de 28 de julio, y según resulta del examen de los antecedentes, ambas partes han considerado, en el trámite del artículo 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que la primera de estas disposiciones no afecta a la pervivencia del debate competencial planteado; respecto de la segunda, la representación autonómica mantiene en sus propios términos la reivindicación competencial, y el Abogado del Estado considera producida la desaparición del objeto del conflicto dirigido contra el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004. A la vista de la anterior discrepancia, y tomando en consideración la previa existencia de un pronunciamiento específico de este Tribunal sobre la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto en este punto (STC 37/2013, FJ 3), hemos de considerar trasladables al presente supuesto las consideraciones efectuadas en la STC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 2, en el sentido de que, en orden a la subsistencia de la controversia, «no constituye impedimento alguno ... el dato de que la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, no haya apreciado tal desaparición del objeto, pues es evidente que la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten las partes sino de la decisión que al respecto ... adopte este Tribunal Constitucional».

La Orden TAS/2562/2005, en su artículo único, modifica el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004; dicho apartado, en su redacción inicial, 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 contar necesariamente con el previo acuerdo de la negociación colectiva sectorial estatal y suprime la referencia a los dos supuestos que, adicionalmente, habían de concurrir.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse específicamente sobre el alcance de dicha modificación en la citada STC 37/2013, FJ 3, en la que se consideró que la misma determinaba la desaparición del conflicto respecto del apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004, señalando que «la modificación introducida viene a eliminar la exigencia de que haya de contarse necesariamente con el 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 artículo 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, 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”» (STC 37/2013, FJ 3). Por las razones expuestas, se acordó entonces, y procede también ahora, declarar la desaparición del objeto del conflicto en relación con el apartado 2.1 b) de la Orden TAS/2783/2004.

En lo que respecta a las modificaciones introducidas por la Orden TAS/2094/2005, si bien en la STC 37/2013, FJ 3, se descartó su incidencia en el conflicto planteado, en cuanto «se refieren a aspectos o cuestiones ajenas a las que han dado lugar a esta controversia competencial», en el presente supuesto debe llegarse a una solución distinta, habida cuenta de que la modificación afecta específicamente a uno de los apartados que son objeto de la presente impugnación. En concreto, el apartado 8 de la Orden TAS/2094/2005, de 17 de junio, modifica el apartado 28.1 de la Orden TAS/2783/2004, en relación con el alcance de las funciones de control que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado; dicha modificación es literalmente idéntica a la que acaba de analizarse en relación con la Orden TAS/2782/2004, por lo que procede hacer extensivos los argumentos señalados y, en consecuencia, declarar la desaparición del objeto del conflicto en relación con dicho apartado.

En resumen, el presente conflicto ha perdido su objeto en relación con el apartado 19 de la Orden TAS/2782/2004, y con los apartados 2.1 b) y 28.1 de la Orden TAS/2783/2004, subsistiendo en lo restante la controversia competencial suscitada, lo que significa que habremos de pronunciarnos sobre las impugnaciones que se plantean en el presente conflicto respecto de los apartados 3 y 10 de la Orden TAS/2782/2004, y respecto de los apartados 2 [excepto su inciso 1 b)], 15, 16.2, 24.2, y 28 (excepto su inciso 1) de la Orden TAS/2783/2004.

c) Por último cabe señalar que, con posterioridad a la interposición del presente conflicto, se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, norma estatutaria que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, conforme a la cual «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia» (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada), lo que determina que el análisis de la presente controversia haya de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Autonomía.

3. Las órdenes que son objeto del presente conflicto se configuran como normas de desarrollo de los artículos 14 y 17 del Real Decreto 1046/2003, en los que se regulan las ayudas públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores (art. 14), y las subvenciones destinadas a acciones complementarias y de acompañamiento de la formación (art. 17).

En la resolución de las controversias que se suscitan 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), por ello, la resolución del

presente conflicto exige comenzar por el encuadramiento competencial de las ayudas reguladas, a fin de determinar, si a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Valenciana, 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.

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 artículo 149.1.7 CE, afirmación que resulta también coincidente con la recogida en el fundamento jurídico 4 de la STC 244/2012, donde afirmamos que «sin excluir que el Estado pueda apelar al título del artículo 149.1.3 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 artículo 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 artículo 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 51.1.1 EACV, en el que se dispone que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste y el fomento activo de la ocupación.

Partiendo de lo anterior y en lo que respecta al examen de las disposiciones recurridas, resulta conveniente, por razones sistemáticas y de claridad expositiva, proceder a un análisis separado de las dos órdenes ministeriales que son objeto del presente conflicto.

4. La Orden TAS/2782/2004 tiene por objeto el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 del Real Decreto 1046/2003, mediante el establecimiento de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas para la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación.

La Comunidad Autónoma dirige el conflicto contra los apartados 3 y 10 de la Orden TAS/2782/2004. En el apartado Tercero se establece la «tipología de las acciones», esto es, los objetivos o características generales de las acciones formativas susceptibles de financiación (acciones de estudio o investigación; acciones destinadas a la elaboración, experimentación de productos, técnicas y/o herramientas de carácter innovador para mejorar los sistemas pedagógicos u organizativos de la formación profesional continua; acciones de evaluación y acciones de promoción y difusión). Y en el apartado décimo se determinan los criterios a tener en cuenta por el órgano de instrucción competente para la valoración técnica de los proyectos (adecuación del proyecto a las exigencias técnicas de los distintos tipos de acciones subvencionables; capacidad acreditada para desarrollar el proyecto presentado y presupuesto del proyecto) y se dispone que la selección de solicitudes se realizará teniendo en cuenta la puntuación obtenida tras la valoración técnica y económica del proyecto, según la ponderación que para cada uno de los criterios de valoración establezca la convocatoria.

A juicio de la Generalitat Valenciana, ambos apartados, en cuanto no limitan su aplicación a las acciones complementarias y de acompañamiento que afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, y contienen una regulación vinculante para las Comunidades Autónomas, vulneran sus competencias de ejecución, y exceden de las previsiones contenidas en el Real Decreto habilitante.

Las ayudas previstas en estos preceptos se insertan en el ámbito de lo dispuesto en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992, de 14 de febrero, en donde 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, aunque 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».

De conformidad con la citada doctrina, las previsiones contempladas en los apartados 3 y 10 de la Orden TAS/2782/2004 no son susceptibles de reproche competencial, pues vienen a regular condiciones generales de las ayudas, fijando criterios uniformes en todo el territorio para su articulación, otorgamiento y destino, por lo que se inscriben en el ámbito de la «normación» que corresponde en exclusiva al Estado y no en el de la gestión de los fondos, razón por la cual –como señalamos en la citada STC 37/2013, FJ 5, en un supuesto análogo, como es la determinación de los beneficiarios– tales medidas solo pueden ser adoptadas por el Estado «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». Afirmación que no contradice lo dispuesto en la norma habilitante, el Real Decreto 1046/2003, ni lo señalado en la STC 244/2012, FJ 7, que vino a declarar la inconstitucionalidad del artículo 17.1 de dicho Real Decreto, en cuanto «parte del supuesto de una gestión centralizada de las ayudas».

5. Por su parte, la Orden TAS/2783/2004, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, en desarrollo de lo previsto en el artículo 14 del Real Decreto 1046/2003.

La impugnación formulada por la Comunidad Autónoma se dirige, en primer término, contra el apartado 2 [con exclusión del inciso 1 b), por desaparición sobrevenida de objeto, como ya se dijo] de la Orden TAS/2783/2004, en el que se establece la tipología y duración de los contratos programa, y contra el apartado 15 de la misma orden, en el que se establecen los criterios a tener en cuenta por el órgano de instrucción para la valoración de los planes de formación, así como frente al apartado 16.2 de la propia orden, en cuanto concreta, de forma vinculante, los criterios que ha de tener en cuenta la Comunidad Autónoma para determinar la cuantía de la subvención. El contenido de los preceptos y la argumentación que sustenta la *vindicatio potestatis* ejercida por la Comunidad Autónoma son coincidentes con los expresados en el fundamento jurídico anterior, por lo que no procede sino reiterar lo ya señalado para rechazar la impugnación formulada contra estos preceptos, pues también en este supuesto el Estado ejerce su competencia de normación o regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas.

En segundo término, la impugnación se dirige contra el apartado 24.2 de la Orden TAS/2783/2004, conforme al cual «de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1, letra c), del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, y en concordancia con los estudios de evaluación previstos en el artículo 22.4 del mismo, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo realizará estudios para valorar la calidad de la formación impartida y la adecuación de los recursos técnicos, estructurales y humanos utilizados en el desarrollo de las acciones de formación continua, atendiendo para ello a su encuadramiento en las distintas familias profesionales.»

El artículo 21.1.c) del Real Decreto 1046/2003 enuncia entre las funciones de la Fundación estatal, la de «elaboración y propuesta de estudios e informes técnico-jurídicos sobre el subsistema de formación profesional continua», previsión ésta que la STC 244/2012, FJ 8, consideró que no vulneraba las competencias autonómicas.

La elaboración por la Fundación estatal de informes, estudios o propuestas que tienen un alcance supraautonómico responde a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y tiene por objeto favorecer la adecuada articulación en el ejercicio de las respectivas competencias, sin que tales funciones sean susceptibles de alterar el marco competencial, permitiendo por el contrario, la coordinación entre las Administraciones implicadas en aras a un más eficiente funcionamiento del sistema, y así se trasluce en los dos últimos incisos del precepto que

se examina, conforme a los cuales «el objetivo de la investigación será obtener información contrastada sobre los recursos utilizados y las necesidades y prioridades de formación, con el fin de definir criterios para la mejora de la calidad de la formación. Los resultados de los estudios serán difundidos entre las empresas y los responsables de la organización de la formación, así como entre las Administraciones responsables de la ordenación de la formación profesional». Los citados informes, en cuanto tienen por objeto el conocimiento global del funcionamiento del sistema, y no impiden aquellos que puedan realizar las Administraciones autonómicas en su ámbito territorial, no vulneran las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el conflicto positivo de competencias interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana contra el apartado 19 de la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, y contra los apartados 2.1 b) y 28.1 de la Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo 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.