

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8752** *Sala Segunda. Sentencia 123/2014, de 21 de julio de 2014. Conflicto positivo de competencia 6869-2007. Planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el 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 Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6869-2007, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el 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 la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 1 de agosto de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, por el que interponía conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, concretando la impugnación en los arts. 8.4, 16.3 y 4, primer párrafo del 21, 23.3, 24.3, 25.4 y 5, 30.1 y 2, 32.3, 33.2 d), 34, 35, 36.3, 37 y 38.

Tras la exposición de los antecedentes del caso, incluido el referido al previo requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación, afirma el representante del Consell Valenciano que el Real Decreto impugnado constituye una clara vulneración del orden competencial definido por los arts. 149.1.7 CE y 51.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), que son los que establecen los títulos competenciales en la materia, citando en apoyo de su tesis la jurisprudencia constitucional al respecto, recogida en las SSTC 95/2002, FJ 8, en cuanto a la inserción material de la formación continua en el ámbito laboral, STC 13/1992, en la que se establecieron los supuestos de delimitación competencial en materia de subvenciones, y STC 230/2003, FJ 4, sobre la competencia para la gestión de la política relativa a la formación de los trabajadores ocupados, en la que se contempla que la gestión de los fondos para la formación continua corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que puedan consignarse a favor de un órgano estatal o de un organismo intermedio, sino que las partidas deben territorializarse en los presupuestos generales del Estado, por lo cual no resulta conforme con el orden constitucional de competencias el control de dichos fondos por la Intervención General del Estado.

Ciertamente, con carácter excepcional el Tribunal Constitucional ha admitido la inmisión del Estado en ámbitos de competencias de ejecución autonómicas, pero limitándola a tres supuestos: que la ejecución se extienda a un ámbito necesariamente supracomunitario; si se dan causas de seguridad pública o motivos de urgencia, que se deben ponderar con criterios de proporcionalidad y limitación en el tiempo; o bien que la ejecución requiera la previa adopción de criterios de significación nacional absolutamente necesaria, que sólo puede realizar el Estado. Entiende el representante del Gobierno autonómico que no nos hallamos ante ninguno de esos supuestos excepcionales, de interpretación restrictiva, y que tampoco el Estado ha aludido a ello en ningún momento. Y la aplicación de esa doctrina permite entender que la disposición reglamentaria no se ajusta a esos parámetros constitucionales, habiendo incurrido en vulneración del ámbito autonómico de competencias. En este punto se advierte que no es posible aducir el título del art. 149.1.1 CE que, aparte de no haber sido invocado, no contiene ningún título competencial sino una habilitación de carácter finalista que exige una interpretación claramente restrictiva.

Se refiere, a continuación, el Abogado de la Generalitat Valenciana a los preceptos concretos del Real Decreto 395/2007 que vulneran las competencias autonómicas, señalando que se cuestionan la centralización y la gestión de las ayudas y que no sólo vulneran los preceptos constitucional y estatutario ya reseñados, sino también el Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Valenciana, a través del cual se instrumentaron los traspasos en materia de formación profesional así como las funciones en materia de gestión de la formación ocupacional que venía realizando el Instituto Nacional de Empleo en el territorio de la Comunidad Valenciana, competencias que el Estado ya no puede ejercer. No se discute la titularidad de la competencia estatal en materia laboral ex art. 149.1.7 CE, sino la extensión del ejercicio de la citada competencia a través del Real Decreto impugnado, que no puede invadir la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

La demanda se dirige, en primer lugar, contra el art. 8.4, que atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de los módulos económicos de financiación de las acciones formativas, precepto frente al que se invoca la doctrina constitucional recogida en las SSTC 13/1992, FJ 4.4; 201/1988, FJ 2, y 95/2002, FJ 7.

A continuación se impugna el art. 16, sobre ejecución de las acciones formativas, cuestionándose el procedimiento establecido en los apartados 3 y 4, al regular un itinerario de gestión que carece de lógica y que atenta contra los principios de eficacia y eficiencia así como de celeridad del procedimiento, al establecer que las comunicaciones se deben realizar al órgano estatal. Con cita de la doctrina establecida en las SSTC 230/2003 y 158/2004, se considera que las empresas o entidades organizadoras deben comunicar a la Comunidad Autónoma la información relativa a cada acción y grupo, siendo esta Administración la que deberá dar traslado a la estatal, en atención a las funciones de coordinación estatales y al principio de colaboración.

Por lo que se refiere al primer párrafo del art. 21, tras citar nuevamente la doctrina constitucional, se considera en la demanda que la planificación plurianual debe limitarse establecer objetivos generales y recomendaciones, dejando para la convocatoria el detalle y concreción de las mismas, que debe pormenorizar la Comunidad Autónoma competente para adecuarlos a sus peculiaridades, al igual que ha de ser la que detecte y establezca las prioridades en su territorio.

En el caso del art. 23.3, a pesar de que establece que la convocatoria corresponderá a la Comunidad Autónoma, reservando las bases reguladoras al Estado, en el acuerdo del Consejo de Ministros que rechazó el requerimiento se afirma que en uso de la competencia exclusiva que ostenta el Estado, éste puede prever el establecimiento de las ayudas, las clases de éstas, cuantía máxima, el objeto y finalidad de las mismas, los requisitos de las empresas solicitantes y los criterios esenciales para su concesión. Por tal razón considera invadida la competencia autonómica, de acuerdo con lo establecido en las SSTC 13/1992, 201/1988 y 95/2002. Al Estado le corresponderá lo que constituyen

bases reguladoras de las subvenciones, de acuerdo con el art. 17.3 de la Ley general de subvenciones, dejando para la convocatoria el establecimiento del objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención [art. 23.2 c)], correspondiendo la convocatoria y otorgamiento a las Comunidades Autónomas, en la que se concreten y especifiquen las condiciones y finalidad. Por tanto, es competencia de las Comunidades Autónomas prever, regular y gestionar subvenciones con cargo a sus propios fondos, invocando en este sentido el art. 148.1.13 CE.

En cuanto al art. 24.3, se remite la demanda a la reiterada jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a la limitación de las competencias autonómicas de gestión, toda vez que se restringe la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma para incluir a otras organizaciones que se consideren idóneas por razón de la materia, el colectivo al que representan, etc. No se cuestiona el protagonismo de los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas, sino el carácter exclusivo y excluyente del precepto, que deja al margen otro tipo de organizaciones que pueda llevar a cabo otro tipo de planes, limitando así la competencia ejecutiva autonómica. Además, se establece una forma de gestión en el ámbito de las Comunidades Autónomas que implica una limitación en cuanto a las competencias que tienen atribuidas, que les permiten establecer las formas respecto de la ejecución de los planes de formación, por convenio o resolución, de acuerdo con lo previsto en el art. 22 de la Ley general de subvenciones. Resulta de difícil fundamentación jurídica que la ejecución de los planes de formación de trabajadores ocupados se lleve a cabo en el marco de convenios, tal y como establece el art. 24.3, toda vez que estamos ante un procedimiento de concurrencia competitiva que debe instrumentarse según lo previsto en los arts. 23 y siguientes de la Ley general de subvenciones.

En relación con el apartado 4 del art. 25 se discute que no se establezca distinción alguna en cuanto al origen de los fondos, siendo inaceptable que la cuantía y condiciones se determinen por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuando se trate de fondos propios de la Comunidad. También restringe las competencias de la Comunidad Autónoma el apartado 5 del mismo precepto, pues aquella podrá determinar la forma de concesión de las ayudas cuando se trate de fondos propios, siendo aplicable en este caso las observaciones efectuadas al art. 23.3.

A los apartados 1 y 2 del art. 30 se achaca también, con remisión a la jurisprudencia antes citada, la invasión en las facultades de gestión y autoorganización cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, trasladándose aquí también las observaciones efectuadas al art. 23.3, en cuanto no se distingue entre subvenciones estatales y subvenciones de las Comunidades Autónomas con fondos propios. Asimismo, en cuanto al art. 30.2, se mantiene que la competencia para la ejecución de la formación profesional para el empleo corresponde a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, a ellas compete la gestión de las subvenciones estatales, afirmando que, conforme a la doctrina constitucional (STC 201/1988), la gestión centralizada por el Estado de las subvenciones debe configurarse como una medida excepcional, sin que el hecho de que se trate de subvenciones de ámbito estatal atribuya de por sí al Estado su gestión, pues no resulta imprescindible para el fin de las acciones formativas en materia de empleo, y sin que la territorialidad suponga, sin más, criterio atributivo de competencia.

Respecto al capítulo IV, sobre estructura organizativa y de participación, se impugnan los arts. 32.3, 33.2, 34 y 35, reiterando que la gestión o ejecución de la formación profesional para el empleo corresponde a las Comunidades Autónomas, como puso de relieve en su dictamen 250/2007, de 1 de marzo, el Consejo de Estado, señalando que estas técnicas de cooperación y colaboración no pueden servir como cauce para despojar a las Comunidades Autónomas de las competencias que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas. Comoquiera que la regulación prevista en el citado capítulo no deja a salvo las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional para el empleo, entraña la intervención de la Administración estatal en el ejercicio de unas competencias que le son ajenas y, por consiguiente, ha de estimarse que los reseñados preceptos son contrarios a la distribución

de competencias constitucionalmente establecida en el art. 149.1.7 CE. Específicamente, en el caso del art. 33.2 d) se estima que la petición de informe preceptivo al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en materias de calidad, evaluación y control, que se insertan en las competencias de gestión de la Generalitat en materia de formación profesional para el empleo, infringe la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y, en cuanto al art. 35, considera la demanda que, en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, los acuerdos concretos en materia de formación del mismo ámbito no pueden determinar la constitución de comisiones paritarias de negociación de ámbito inferior, tal como en su día dictaminó el Consejo de Estado.

Finalmente, del capítulo V se impugnan los arts. 36.3, 37 y 38, entendiendo que forman parte de las competencias de gestión transferidas a la Comunidad Autónoma mediante el Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, sosteniendo que el legislador estatal no puede alterar su contenido mediante una intervención unilateral, tal y como resulta de la STC 95/2002, FJ 14.

Tras mencionar diversas observaciones formuladas en el dictamen del Consejo de Estado al proyecto de real decreto y que no han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo, concluye solicitando la estimación del conflicto positivo de competencia, con declaración de que corresponde a la Comunidad Valenciana la competencia ejecutiva en relación con el subsistema de formación profesional continua, así como de la vulneración por el mismo de las competencias de la Comunidad Valenciana, disponiendo la anulación de los preceptos indicados en el encabezamiento de la demanda.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Comunitat 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 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 Segunda, 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 «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

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 Segunda, 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 13 de noviembre de 2007 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

Señala el Abogado del Estado que el Real Decreto impugnado 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. 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. A juicio del Abogado del Estado, la formación profesional continua, como ha declarado reiteradamente la doctrina constitucional, se encuadra de forma prevalente en la materia «laboral», pero no cabe desconocer la importancia en las políticas económicas para el empleo de la formación

profesional ocupacional, en la que puede, además, tener incidencia el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto es un derecho de los trabajadores pero también una política económica orientada al fomento del empleo. Resulta asimismo indiscutible el fundamento competencial de determinados preceptos en el art. 149.1.17 CE, pues se trata de un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación, basado en bonificaciones a las empresas mediante la aplicación de bonificaciones de la Seguridad Social.

En cuanto al art. 8.4, advierte que la demanda se limita a transcribir extractos de determinadas Sentencias del Tribunal pero sin levantar la carga de alegar que le corresponde. En todo caso, esas citas no resultan trasladables al caso que nos ocupa, en que el Estado ostenta una plena potestad normativa, confundiendo en la demanda el caso b) con el caso c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, siendo así que el título del art. 149.1.7 CE permite al Estado agotar toda la normativa de la materia sobre la que se despliega la potestad, pudiendo reglar todos los elementos de la actividad o bien prever la existencia de elementos discrecionales. En este supuesto, el apartado impugnado 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.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 16.3 y 4, afirma el Abogado del Estado, respecto a las previsiones de dicho precepto, que el Estado, en ejercicio de su competencia legislativa exclusiva, ha decidido trasladar a las empresas la iniciativa y responsabilidad de configurar la acción formativa de la manera más adecuada para satisfacer sus necesidades; las empresas operan en un mercado único y no tienen por qué regirse por criterios territoriales para llevar a cabo sus acciones formativas. La previsión del art. 16.3 de que la empresa comunique el inicio y la finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal no constituye un desconocimiento de las facultades ejecutivas autonómicas y resulta perfectamente razonable, pues no obsta a que, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, las Comunidades Autónomas puedan recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto; y el art. 16.4 respeta la competencia autonómica, ya que prevé que el Servicio Público de Empleo Estatal garantice a las Comunidades Autónomas el acceso a las comunicaciones telemáticas de las empresas y la demás información que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias. En último término, no puede olvidarse que el Estado necesita contar con la información que suministran las empresas para hacer posible que éstas puedan bonificarse en sus cotizaciones a la Seguridad Social, cuya recaudación compete al Estado, por lo que la opción del modelo impugnado tiene su justificación en una mayor eficiencia del sistema, con pleno respeto, en cualquier caso, de las competencias de ejecución autonómicas.

En relación con la acción de fijar prioridades, objetivos generales y recomendaciones para la oferta formativa del conjunto del subsistema, así como la previsión de los medios para alcanzarlos, que se contempla en el art. 21, manifiesta el Abogado del Estado que constituyen actuaciones inherentes a la obligación que tiene el Estado, en cuanto titular de la potestad legislativa plena en la materia, de establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una interpretación uniforme y una aplicación adecuada de la normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, contemplándose además que en la planificación plurianual a la que se refiere el precepto participen las Comunidades Autónomas.

El art. 23.3, que se impugna de manera un tanto confusa, se limita a estipular el modo de financiación de las acciones formativas —mediante subvención— y el procedimiento de otorgamiento de ésta, con plena legitimidad constitucional, ya que al Estado le corresponde la total regulación de la materia, incluida la forma de financiación y el



procedimiento de otorgamiento de la subvención, pudiendo extenderse en su regulación de detalle, mientras que a la Comunidad Autónoma le correspondería la organización interna y la gestión. Sólo en el caso de que la orden que apruebe las bases reguladoras establezca cuestiones puramente organizativas podría ser la propia orden, y no la norma atributiva de la competencia, la que vulnerara el orden constitucional de distribución competencial.

La clara intención del art. 24.3 es respetar plenamente las competencias autonómicas, como demuestra la inclusión de una expresa cláusula de salvaguarda. El Estado, con competencia legislativa plena, puede y debe regular el procedimiento de ejecución de los planes, incluidos los sujetos que han de intervenir en la misma, siempre que no se inmiscuya en aspectos organizativos internos de la Comunidad Autónoma. Y, en definitiva, el impulso de la participación de determinadas entidades o el establecimiento de la vía subvencional como medio de financiación, no es sino la manifestación de la competencia exclusiva estatal para regular el ejercicio y efectividad de un derecho laboral. Por lo demás, en cuanto a la vulneración del art. 22 de la Ley general de la Seguridad Social, además de ser una cuestión de pura legalidad ordinaria ajeno a este proceso, respecto de la que falta una reivindicación competencial, afirma el representante estatal que el precepto discutido se limita a consagrar un principio empresarial nuclear en el modelo de formación profesional, como es el de colaboración de las organizaciones sindicales, que puede encontrarse implícito en la Constitución y que se explicita en otros preceptos legales, como el art. 2.3 c) de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio. En conclusión, el precepto tan sólo establece un principio estructural del sistema, teniendo las Comunidades Autónomas un amplio margen para su concreción organizativa.

Discute el Abogado del Estado el argumento de impugnación del art. 25.4 y 5, que se basa en que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas impone la disposición de fondos propios sin condicionantes, argumento que desconoce la doctrina de la STC 13/1992, ya que la autonomía financiera no es título competencial autónomo que atraiga competencias que no se ostentan y permita decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias. En concreto, no cabe duda de que la orden ministerial a que alude el precepto tiene carácter materialmente reglamentario, se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos y, en definitiva, se integra en el ordenamiento jurídico, sin ostentar carácter puramente organizativo, por lo que se mantiene dentro de la plena competencia normativa estatal.

Al art. 30.1 y 2 se limita a oponer la demanda la vulneración de la competencia ejecutiva autonómica, sin justificación alguna y sin levantar, por tanto, la carga de razonar que le incumbe. Sostiene el Abogado del Estado que mediante la planificación plurianual a que se refiere el precepto el Estado está asumiendo la función de coordinación y cooperación que le corresponde, según la doctrina constitucional recogida de manera reciente en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9. Así, 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 plena. En cuanto al apartado 2 del precepto, se aduce que debe interpretarse en conexión con el art. 6.4, que especifica los fondos de formación que pueden gestionarse por el Servicio Público de Empleo Estatal, remitiéndose a lo alegado en defensa de dicho precepto en el conflicto de competencia núm. 6735-2007. Se dijo allí 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. Existe además 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. La misma necesidad de formación supraautonómica puede predicarse para determinados colectivos de trabajadores asociados a entidades estatales que presenten similares y específicas necesidades formativas, de modo que tales asociaciones de ámbito estatal diseñen planes de formación homogéneos que abarquen a todos sus asociados. Cuando la formación incide en ámbitos de actividad económica o administrativa en los que tengan intervención decisiva entidades, empresas u órganos que operen en un ámbito territorial superior al autonómico resulta imprescindible prever que las acciones formativas se planifiquen a un nivel superior al autonómico. En este contexto, el art. 6.4 reserva un ámbito de gestión estatal para determinados planes y acciones de formación, basándose no solo en la mera dimensión supraterritorial de los mismos, sino de acuerdo con el carácter que tiene la formación como instrumento para la empleabilidad de los trabajadores. Además el precepto es respetuoso con las competencias autonómicas en la medida en que solo atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de los planes en los que, además de la supraterritorialidad, concurren otras circunstancias que obliguen a una gestión coordinada y global. E incluso en los casos en que por concurrir esas circunstancias normativamente definidas, la gestión de los planes corresponde al Estado, se otorga una esencial intervención a una entidad de carácter colaborativo, como es la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en cuyo patronato están representadas las Comunidades Autónomas.

En la demanda se impugnan conjuntamente los arts. 32.3, 33.2 d) y 34, objetando el Abogado del Estado que aquélla se limita a afirmar, sin el necesario apoyo argumental, que los mecanismos cooperativos establecidos en los preceptos invaden las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, por lo que tampoco aquí se levanta la carga justificativa que incumbe a la demanda. En todo caso, defiende la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados, señalando, en primer lugar, que el art. 32.3 es simple aplicación del art. 7 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, que prevé la colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional a través de la conferencia sectorial de asuntos laborales. Resulta difícilmente cuestionable que el precepto se limita a establecer un mecanismo colaborativo inherente a nuestro modelo constitucional. Por su parte, el art. 33.2 d) establece el informe preceptivo del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo previo al ejercicio de determinadas competencias del Estado, como autolimitación de éste y como mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas y de las representaciones sindicales y empresariales en decisiones estatales. En definitiva, únicamente establece un mecanismo colaborativo como límite al ejercicio de competencias estatales, y, en la medida en que éstas son constitucionalmente legítimas, nada podrá objetarse a dicho mecanismo, que incrementa el deber de participación de las Comunidades Autónomas en decisiones estatales. En el caso del art. 34 la impugnación carece de fundamento específico alguno dirigido a levantar la carga de razonar las vulneraciones que alega. Resulta evidente que, desde una perspectiva constitucional, ningún reproche puede merecer la simple creación de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes. Únicamente podrían discutirse sus funciones si alguna de ellas desplaza competencias autonómicas pero nada de ello se puede deducir de la demanda.

Aunque el conflicto se dirige formalmente contra la totalidad del art. 35, de la fundamentación de la demanda sólo podría entenderse impugnado el inciso «o de otro ámbito» del apartado 1, en la medida en que se limita a remitirse a un párrafo del dictamen del Consejo de Estado emitido en relación con el proyecto de reglamento sobre un aspecto de pura oportunidad de normativa de técnica legislativa. En todo caso, no se puede compartir que dicho inciso invada competencia autonómica alguna, ya que el precepto es competencialmente inocuo, pues se limita a prever que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenio con las organizaciones empresariales y sindicales, las comisiones paritarias autonómicas, por lo que se remite a éstas la libre decisión sobre la creación de estas comisiones. Por otro lado, es indudable que, en el ejercicio de la libertad sindical, los interlocutores sociales

pueden crear las comisiones paritarias que tengan por convenientes, siempre que sus funciones no menoscaben competencias autonómicas, circunstancia ésta que a la vista de las funciones que se atribuyen a estas comisiones, no concurre en el supuesto examinado.

También carece la demanda del necesario apoyo argumental en cuanto a las razones en las que pretende fundar la inconstitucionalidad del art. 36.3, pues no fundamenta en qué medida el precepto invade las competencias ejecutivas en materia formación profesional para el empleo. Nos hallamos ante un instrumento de coordinación, que se establece con el objeto de garantizar una interpretación uniforme y una aplicación adecuada de la normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, en cuanto al perfeccionamiento del profesorado y al desarrollo de una metodología técnico-didáctica orientada al mismo. Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas están a salvo, en todo caso, al establecer el precepto que cuando las acciones del plan de formación del profesorado vayan dirigidas específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma, serán gestionadas en el ámbito autonómico.

En el caso del art. 37 nuevamente omite la demanda la necesaria fundamentación acerca de la inconstitucionalidad del precepto, el cual se limita a regular la evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, que se llevará a cabo coordinadamente por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas, ya que de otro modo sería imposible evaluar el conjunto del subsistema por cada Comunidad Autónoma, dado que la actuación de las mismas se circunscribe a su respectivo territorio. Por otro lado, el precepto no establece actuaciones ejecutivas sino que contempla la previsión del establecimiento de planes anuales de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema, por lo que únicamente se puede interpretar la supuesta tacha de inconstitucionalidad si se parte del supuesto de que los mencionados planes vayan a contemplar futuras e hipotéticas actuaciones de evaluación invasoras de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, eventualidad que no puede ser objeto de análisis en el presente conflicto.

Finalmente, también carece la demanda de la necesaria justificación de la inconstitucionalidad del art. 38. En cualquier caso, de su tenor se desprende su adecuación al orden constitucional de competencias en tanto que se salvaguarda expresamente el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las suyas.

5. Por providencia de 17 de julio de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 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 Consell de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, quedando concretada la impugnación en los arts. 8.4; 16.3 y 4; primer párrafo del 21, 23.3, 24.3, 25.4 y 5, 30.1 y 2, 32.3, 33.2 d), 34, 35, 36.3, 37 y 38.

El Letrado de la Generalitat Valenciana, que reconoce el encuadre de la regulación en la materia laboral y la competencia estatal ex art. 149.1.7 CE, discute la extensión del ejercicio de la citada competencia a través del Real Decreto impugnado, por considerar que invade la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas, cuestionando la centralización y la gestión de las ayudas, por entender que la gestión de los fondos para la formación continua corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que puedan consignarse a favor de un órgano estatal o de un organismo intermedio, sino que las partidas deben ser territorializadas en los presupuestos generales del Estado.

El Abogado del Estado, como queda recogido ampliamente en los antecedentes de esta resolución, sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales que al Estado corresponden, siendo el título prevalente el establecido en el art. 149.1.7 CE, sin que pueda negarse la incidencia del



título recogido en el número 13 del mismo artículo, en la medida en que el Real Decreto unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional, y el título previsto en la regla 17, pues se contempla un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y de los permisos individuales de formación, basado en un crédito para formación que las empresas podrán hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social. Los mencionados títulos competenciales habilitan al Estado para establecer el régimen jurídico del subsistema de formación profesional para el empleo, así como para la fijación del modelo de financiación y organización del mismo, sin que en ningún caso resulten desconocidas las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, para la resolución de la controversia trabada hemos de tener presentes dos aspectos.

Por una parte, no afectan a la presente controversia las sucesivas modificaciones sufridas durante la pendencia del proceso por el Real Decreto 395/2007, como consecuencia del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, y del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, que desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y establece las bases para la formación profesional dual, pues el único precepto de los aquí impugnados que se ha visto afectado por dichas modificaciones ha sido el art. 24.3, sin que las concretas alteraciones introducidas en el mismo hayan producido una alteración de la fundamentación competencial que sustenta la impugnación formulada por el Consell de la Generalitat Valenciana, por lo que se mantiene plenamente viva la controversia planteada en relación con ese precepto al igual que en cuanto a los demás que han sido impugnados en el conflicto.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que la reciente STC 88/2014, de 9 de junio, ha resuelto el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia en relación con el mismo Real Decreto 395/2007, en el que se impugnaba un buen número de preceptos de dicha disposición general, incluidos la mayor parte de los que son objeto de discusión en el presente procedimiento por el Consell de la Generalitat Valenciana, por lo que la doctrina allí sentada debe tenerse presente en la resolución de la presente controversia.

3. El enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida exige proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia objeto de la disposición impugnada, tomando en consideración que, al igual que en el supuesto resuelto por la STC 88/2014, ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias que, en materia laboral atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE y a la Comunidad Autónoma el art. 51.1.1 de su Estatuto de Autonomía.

A este extremo ya nos hemos referido en la mencionada STC 88/2014, en cuyo FJ 3 señalamos sobre el encuadre competencial lo siguiente:

«El preámbulo del Real Decreto viene a concretar su objeto, señalando que, después de trece años de vigencia de dos modalidades diferenciadas de formación profesional en el ámbito laboral —la formación ocupacional y la continua— resulta necesario integrar ambos subsistemas en un único modelo de formación profesional para el empleo, e introducir mejoras que permitan adaptar la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados a la nueva realidad económica y social, así como a las necesidades que demanda el mercado de trabajo.

Dentro del concepto genérico de “formación profesional” encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas

profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua —que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo— forman parte del ámbito laboral y, en este sentido, hemos declarado que “[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela, en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia ‘legislación laboral’ (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre’ (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

De acuerdo con ello, el modelo de formación profesional para el empleo tiene una incardinación genérica en la materia “legislación laboral” del art. 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4); en concreto no cabe negar la incidencia que en este ámbito puede tener lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, en cuanto existen aspectos de la formación profesional, vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), si bien como título de carácter específico y complementario, pues como recordaba la STC 111/2012, FJ 7, “hemos descartado en términos generales la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues solo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica”. Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de “legislación laboral” dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Hemos rechazado, por el contrario, la inserción de esta materia en el ámbito del art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas), y ello porque ‘la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única’ (STC 244/2012, FJ 4).»

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», el reparto competencial en esta materia viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 51.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana. El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y el segundo 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.

Como afirmamos en la reiterada STC 88/2014, FJ 3, con cita de la STC 244/2012, FJ 3, el deslinde competencial en esta materia «ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica

de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia».

4. Una vez realizado el encuadre competencial de la materia podemos abordar ya el examen de los distintos preceptos impugnados, comenzando por el art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, en relación con el cual, como bien señala el Abogado del Estado, la demanda se limita a exponer el contenido del precepto y a transcribir sendos extractos de Sentencias de este Tribunal (en concreto, de las SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 201/1998, de 27 de octubre, y 95/2002, de 25 de abril), pero sin añadir comentario, reflexión o precisión alguna acerca de los motivos por los cuales el precepto analizado vulneraría el orden constitucional de competencias. Este Tribunal ha afirmado (por todas, STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 7) que la impugnación de normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Por ello, resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan, pues sólo así podrá conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional, de manera que cuando esa carga no se observe es justo hablar de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3). Por otra parte, la promoción de un conflicto requiere que se justifique la afectación de las normas constitucionales y estatutarias definidoras del orden competencial, correspondiendo a la Comunidad Autónoma demandante la carga de alegar la competencia propia que se entiende menoscabada o vulnerada así como la de justificar ese menoscabo o vulneración determinante de la existencia de un verdadero conflicto constitucional sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 9), y, en el presente caso, esa ausencia de alegación impide considerar justificada la existencia de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, por todo lo cual debe ser rechazada la impugnación del art. 8.4.

5. Por lo que se refiere al art. 16.3 y 4, se afirma en la demanda que, en cuanto se refiere a ejecución de acciones formativas, la Comunidad Autónoma debe ser la Administración competente, sin que esté justificado el procedimiento que se establece en dichos apartados, que implica que las comunicaciones se deban realizar al órgano estatal. Dichos apartados prevén que la empresa comunique el inicio y finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal, garantizándose a las Comunidades Autónomas el acceso en tiempo real a las comunicaciones telemáticas realizadas y a toda la información necesaria, para que en el ámbito de sus competencias establezcan su sistema de evaluación, seguimiento y control de las acciones formativas de las empresas. Como ya resolvimos en la STC 88/2014, FJ 7, se contempla aquí «una cuestión relativa a la disponibilidad de la información, que no presupone ni determina la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de la autonómicas, sino la mera utilización de técnicas de coordinación que tienen por objeto hacer posible el acceso automático a la información necesaria, para el adecuado ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución, lo que se acomoda al modelo que contempla el art. 7 bis c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos del art. 13 e) de la misma Ley, por lo que no se produce una vulneración de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas».

6. Dentro de la sección tercera del capítulo II, referida a la «formación de oferta», se impugnan los arts. 21, párrafo primero, 23.3, 24.3 y 25.4 y 5.

a) El art. 21 establece que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de conformidad con los reales decretos sobre traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, realizará una planificación plurianual en la que se determinarán las prioridades, objetivos generales y recomendaciones a tener en cuenta en la oferta formativa del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, planificación que se efectuará considerando las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. El Consell de la Generalitat Valenciana estima que la planificación plurianual debe limitarse a establecer objetivos generales y recomendaciones, dejando para la convocatoria el detalle y la concreción, que correspondería a la Comunidad Autónoma, quien también debería ser la competente para establecer las prioridades en su territorio.

Esta impugnación ya fue rechazada en la STC 88/2014, FJ 9, en la que se afirmó que «[e]stamos ante una función que, a partir de las propuestas formuladas por las propias Comunidades Autónomas a través del órgano de participación, tiene por objeto exclusivo la emisión de recomendaciones y propuestas de carácter no vinculante, dirigidas a garantizar un funcionamiento más eficaz del sistema en su conjunto. Nos encontramos en consecuencia ante el ejercicio de una función que, por su propia naturaleza, tiene una dimensión supraterritorial, y cuyo objeto exclusivo es el de contribuir a mejorar la eficacia en el funcionamiento del subsistema en su conjunto y, en consecuencia, no interfiere ni menoscaba las competencias de ejecución que corresponden a cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial».

b) Al art. 23.3 se le achaca que, pese a atribuir la convocatoria de las subvenciones para la financiación de planes de formación y de programas específicos a las Comunidades Autónomas, reserva las bases reguladoras de dichas subvenciones al Estado, que se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, bases que, según afirma la Comunidad Autónoma demandante, se extenderían al establecimiento de las ayudas, las clases de éstas, cuantía máxima, objeto y finalidad de las mismas, requisitos de las empresas solicitantes y criterios esenciales para su concesión, como se deduce del acuerdo del Consejo de Ministros que rechaza el requerimiento de incompetencias, lo que no se ajustaría a las previsiones que sobre el contenido de dichas bases establece el art. 17.3 de la Ley general de subvenciones.

La impugnación debe ser rechazada, toda vez que el precepto se limita a atribuir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el establecimiento de las bases reguladoras para la convocatoria de subvenciones públicas, sin establecer 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. Por tanto, el conflicto resulta en este punto prematuro y meramente preventivo, sin que pueda ser enjuiciada la cuestión por este Tribunal. En cualquier caso, el planteamiento de la Comunidad Valenciana, que intenta articular la queja a través de las previsiones de la Ley general de subvenciones, olvida que la norma se incardina en la materia 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, quedando reservadas a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución. Esto es, nos hallamos ante el supuesto c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en el 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». Y, en este caso, las competencias autonómicas resultan plenamente respetadas por el art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, en cuanto reserva expresamente al órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones.

c) En el art. 24.3 se contempla que la ejecución de los planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores desocupados en el ámbito autonómico, se llevará a cabo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en el marco de los

convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en función del carácter sectorial o intersectorial del correspondiente plan de formación. El Consell de la Generalitat Valenciana considera que dicha previsión supone una limitación de las competencias autonómicas de gestión en materia laboral, en la medida en que se restringe la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma para incluir a otras organizaciones.

Una idéntica impugnación de este precepto ya fue desestimada en la STC 88/2014, FJ 9, recordando, con la STC 244/2012, FJ 7, 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». Y a partir de esta premisa concluimos que la regla establecida en el precepto examinado «forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos: 'el presente Real Decreto plantea un modelo de formación profesional para el empleo que insiste en la necesidad de conjugar la realidad autonómica de nuestro Estado y la inserción de la formación en la negociación colectiva de carácter sectorial estatal, creando un marco de referencia en los planos estatal y autonómico, así como en el plano sectorial y de la empresa'; y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación».

d) El último precepto objeto de impugnación dentro de la sección tercera del capítulo II es el art. 25, en el que se regulan las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados. En concreto, la demanda se dirige contra los apartados 4 y 5, en los que se prevé que estos trabajadores puedan percibir ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como por razones de conciliación, y se contempla igualmente el otorgamiento de becas a determinados colectivos, todo ello en los términos que se determinen por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, financiándose estas ayudas, compensaciones y becas en régimen de concesión directa. Considera la Comunidad Autónoma recurrente que dicha regulación afecta a la competencia autonómica, en la medida en que no se establece distinción cuando se trate de fondos propios de la Comunidad Autónoma.

Acerca de los apartados aquí impugnados, al resolver el conflicto planteado por la Xunta de Galicia, ya dijimos en la STC 88/2014, FJ 9, lo siguiente:

«Tratándose de un supuesto de otorgamiento de ayudas, resulta necesario remitirse a la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas, que se recoge principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)].

Las ayudas contempladas en los preceptos impugnados encuentran acomodo en lo dispuesto por esta jurisprudencia constitucional, habida cuenta de que lo que se atribuye al Estado en este precepto no es sino la determinación de la cuantía, condiciones de otorgamiento y régimen de concesión de las ayudas, esto es, tanto



el destino como las condiciones de tramitación de las mismas, remitiéndose a lo establecido con carácter general en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, dictado en desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Queda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas.»

A lo anterior, hemos de añadir, en atención a la concreta argumentación que en este caso se plantea, que la reiterada doctrina de este Tribunal señala (por todas, STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6) que la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias, 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. Y, aunque las Comunidades Autónomas tienen reconocida constitucionalmente autonomía financiera, como se recuerda en la STC 13/1992, FJ 7, ésta se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (arts. 156.1 CE y 1.1 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas: LOFCA). Pues bien, en este caso, en el que las compensaciones, becas y ayudas se refieren a una actividad que se desarrolla dentro del ámbito propio de la materia laboral, en la que el Estado ostenta una competencia legislativa plena y la Comunidad Autónoma tiene atribuida la ejecución, la concesión de aquéllas deberá supeditarse a la regulación de detalle que sobre el particular establezca el Estado, que resulta competente para determinar dichos extremos, imponiéndoselo a las Comunidades Autónomas incluso respecto de las ayudas de ámbito autonómico (STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 5), en la medida en que esos aspectos se insertan en la función normativa de estas ayudas, que corresponde íntegramente al Estado, como ya se ha expuesto. Por consiguiente, la regulación contenida en el art. 25.4 y 5 no lesiona las competencias autonómicas.

7. Dentro del capítulo III del Real Decreto 395/2007 se dirige el conflicto contra el art. 30.1 y 2, por el que se regulan las acciones de investigación e innovación. En el apartado 1 se contempla la realización por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de una planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación que sean de interés para la mejora de la formación profesional para el empleo, a nivel sectorial o intersectorial, o para la difusión del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, planificación que se realizará en el marco de los criterios y prioridades generales que propongan las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, y teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento previstas en el art. 32.3. Por su parte, el apartado 2, después de establecer que mediante orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se fijarán las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que se otorguen para la financiación de este tipo de acciones, dispone que «la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas». La Generalitat Valenciana considera que el apartado 1 invade las facultades de gestión y autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma, remitiéndose a la jurisprudencia que fundamenta la interposición del conflicto y a las observaciones realizadas al art. 23.3 en cuanto a la no distinción de las subvenciones otorgadas con fondos propios de la Comunidad Autónoma. En cuanto al

apartado 2, defiende que le corresponde la gestión de las subvenciones estatales, sin que esté justificada la gestión centralizada por el Estado en función de la territorialidad.

a) Planteada en estos términos la controversia, hemos de señalar, ante todo, que la Comunidad Autónoma demandante, con la simple remisión a la jurisprudencia mencionada en su parte inicial, no levanta la carga que le incumbe de alegar las razones por las que entiende que el art. 30.1 lesiona las competencias autonómicas, pues no justifica en qué modo o con base en qué argumentos dicho precepto se opone a la competencia asumida estatutariamente en la materia por la Generalitat Valenciana, sin que sea tarea de este Tribunal reconstruir las demandas o suplir sus carencias. Por tanto, el único razonamiento cierto en relación con este apartado es el que remite a lo alegado en relación con el art. 23.3, lo que conduce a la desestimación de esta impugnación por los mismos fundamentos desarrollados en el análisis de aquel precepto.

b) En cuanto al apartado 2, ya en la STC 88/2014, FJ 10, apreciamos que su segundo párrafo vulneraba las competencias de ejecución autonómicas en la materia, vulneración que hemos de apreciar también aquí por las mismas razones que se desarrollaron en aquel pronunciamiento, en el que se afirmaba:

«[S]e 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, 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 (FJ 8). Y como señalaba la STC 111/2012, FJ 7, precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tal alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados.

La 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. Como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6 de esta resolución, 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 solo 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.»

8. En relación con la estructura organizativa y de participación que el Real Decreto regula en el capítulo IV, el conflicto discute el contenido de los arts. 32.3, 33.2 d), 34 y 35 del Real Decreto, a través de los cuales se regulan los órganos competentes para la programación, gestión y control (art. 32); la estructura organizativa y de participación en materia de formación profesional para el empleo, integrada por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33); la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (art. 34) y las comisiones paritarias (art. 35).

En cuanto a los tres primeros preceptos, señala la Comunidad Valenciana que las técnicas de cooperación y de colaboración que se contemplan no pueden servir para despojar a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución que tienen atribuidas, que no se dejan a salvo en aquéllos, sino que entrañan una intervención de la Administración estatal en el ejercicio de competencias que le son ajenas. Por lo que se refiere al art. 35, se le achaca que los acuerdos adoptados en materia de formación en el seno de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal no pueden determinar la constitución de comisiones paritarias de negociación de ámbito inferior.

Como recordamos en la STC 88/2014, FJ 11, en lo que respecta a la estructura organizativa en materia de formación profesional, hemos señalado que «la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral prevista en el art. 149.1.7 CE supone la atribución a éste de la íntegra regulación de la materia y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas. Las técnicas de cooperación y colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas han sido reiteradamente definidas como consustanciales al modelo de Estado que la Constitución establece, pues el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación y concertación o acuerdo previstas en las Constituciones y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, y 36/1994), pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (de nuevo SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre FJ 7).» (STC 244/2012, FJ 8).

Continuaba señalando la STC 244/2012 que «estos son pues los criterios hermenéuticos que han de ser tomados en consideración para el análisis de los preceptos impugnados, criterios que permiten afirmar que la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida, tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio

de su potestad de autoorganización, la creación de servicios y unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas» (FJ 8).

a) En atención a estas premisas, podemos descartar, en primer lugar, que el art. 32.3 vulnere las competencias autonómicas, pues se limita a establecer un mecanismo de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo, que tendrá lugar a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (actualmente Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales), configurada en el art. 7.1.a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, como el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo, y a través de las comisiones de coordinación y seguimiento reguladas en los respectivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación. Por tanto, se trata de órganos a través de los cuales se trata de conjugar el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las estatales, sin que se aprecie una afeción o menoscabo de aquéllas.

b) Por lo que se refiere al art. 33, ya afirmamos en la STC 88/2014, FJ 11, que el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo regulado en el mismo «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. En la mayoría de los casos se reproducen, además, las funciones que en el modelo anterior se atribuían a la comisión Estatal de Formación Continua y que fueron objeto de análisis específico en la STC 244/2012, FJ 8 a), a cuya argumentación procede remitirse, y que nos permitió concluir que las citadas funciones “no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas”». Y esta misma doctrina ha de aplicarse en cuanto al párrafo d) del art. 33.2, pues se ajusta perfectamente con la naturaleza del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, como órgano de consulta sin funciones decisorias, la emisión por su parte de informe en determinados supuestos o la realización de propuestas.

c) A idéntica conclusión hemos de llegar en cuanto a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, prevista en el art. 34, que como señalamos en la reiterada STC 88/2014, FJ 11, «es un órgano perteneciente al sector público estatal, que se rige por un patronato integrado por la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la que se atribuyen funciones de impulso, coordinación, propuesta e informe, funciones que, siguiendo el criterio antes señalado, no interfieren en las funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, incluyéndose, además, una expresa salvaguarda en cuanto a la preservación de las funciones atribuidas a éstas. En ningún caso en el texto de la demanda se efectúa la necesaria identificación, ni una mínima argumentación, de las supuestas interferencias en las competencias autonómicas, por lo que, procede también rechazar la impugnación formulada a este precepto, aplicándose subsidiariamente lo señalado en el fundamento jurídico 8.c) de la STC 244/2012».

d) Finalmente, del art. 35, en el que se contemplan las comisiones paritarias sectoriales, el Consell de la Generalitat Valenciana parece discutir únicamente el inciso final del primer párrafo del apartado 1, que prevé la posibilidad de que, en el marco de la negociación colectiva sectorial, puedan constituirse comisiones paritarias sectoriales «de otro ámbito» distinto al Estatal, porque podría afectar a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dicho argumento debe ser rechazado, toda vez que aquí no interviene la potestad de autoorganización autonómica. Debe tenerse en cuenta que el precepto se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado en virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.7 CE (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 11;

y 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3), limitándose simplemente la norma a declarar que, dentro de su autonomía colectiva, las organizaciones empresariales y sindicales pueden constituir comisiones paritarias sectoriales estatales o de otro ámbito. En tal sentido, en la STC 88/2014, FJ 11, ya hemos destacado acerca de dicha previsión que esas comisiones paritarias son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, «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». No existe, en consecuencia, lesión de las competencias autonómicas.

9. El último bloque de preceptos impugnados en el presente conflicto se ubica en el capítulo V, referido a «calidad, evaluación, seguimiento y control de la formación». La demanda concreta su desacuerdo en los arts. 36.3, 37 y 38, considerando que forman parte de las competencias de gestión transferidas a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, cuyo contenido no puede modificar el legislador estatal mediante una intervención unilateral.

a) El art. 36.3 se refiere a la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal de un plan para el perfeccionamiento del profesorado, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas, previéndose la ejecución de las acciones a través de los centros de referencia nacional cuando vayan dirigidas a formadores de dos o más Comunidades Autónomas, mientras que serán gestionadas en el ámbito autonómico cuando se dirijan específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma. Sobre la posible vulneración por parte de este precepto de las competencias autonómicas de ejecución ya nos pronunciamos también en la STC 88/2014, FJ 2, al socaire de la impugnación dirigida contra el mismo por la Xunta de Galicia. Dijimos allí para rechazar la queja dirigida contra el mismo:

«En relación con esta materia, hemos de partir, como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 7, “de nuestra doctrina según la cual la materia de perfeccionamiento del personal docente, funcional y no funcional, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, de suerte que, situados en dicho ámbito material, hemos reconocido que el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen”. Asimismo afirmamos que “la cuestión controvertida ... se contrae a determinar si la atribución a un órgano estatal de la potestad de desarrollar programas de formación permanente del profesorado ... es en sí misma vulneradora de las competencias autonómicas en materia de educación. Para ello resulta procedente trasladar al presente caso las conclusiones que alcanzamos en relación con la formación continua de los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, de 14 de febrero, en la que, en un ámbito como la sanidad, en el que la delimitación competencial también responde al binomio bases-desarrollo, consideramos que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución correspondían a la competencia autonómica, si bien ello no impedía al Estado que discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio las Comunidades Autónomas y ello con eficacia en todo el territorio nacional”.



Reconocida pues la competencia del Estado para desarrollar programas de formación y perfeccionamiento del profesorado y para disciplinar normativamente los criterios generales de formación continua de los profesionales, en un ámbito regido por el binomio competencial bases-desarrollo, resulta evidente que tal reconocimiento ha de extenderse a un supuesto como el presente, en el que la competencia se rige por el binomio legislación-ejecución, y, en consecuencia, no cabe negar las facultades que, en el precepto que se examina, se atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal, en colaboración con las Comunidades Autónomas, para la elaboración del plan de perfeccionamiento del profesorado y de las acciones formativas correspondientes, habida cuenta, además, que el precepto reconoce expresamente las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.»

Aparte de ello, hemos de señalar que, si bien fueron traspasadas a la Generalitat Valenciana funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional en virtud del Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, sin embargo, en el apartado B).2 del anexo, al establecer que se transfiere la titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del Instituto Nacional de Empleo en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, se exceptúan dos centros, que tendrán la consideración de centros nacionales, cuya titularidad se reserva el Estado, como también se reserva la gestión de los mismos, de acuerdo con el apartado C).8 del anexo. Pues bien, en el art. 17 del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del plan nacional de formación e inserción profesional (que derogó y sustituyó al Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, en función de cuya regulación se produjo el traspaso de funciones en la materia a la Generalitat Valenciana), se contemplaban, entre otros cometidos de los centros nacionales de formación profesional ocupacional, la elaboración, seguimiento y evaluación de los medios didácticos, el desarrollo de los estudios y propuestas técnicas necesarias para determinar las enseñanzas mínimas e itinerarios formativos, y, especialmente, en lo que aquí nos afecta, el desarrollo de los planes anuales de formación y perfeccionamiento de los profesores y expertos docentes. Ciertamente, esa regulación ha sido sustituida por el Real Decreto objeto del presente conflicto, que se refiere a los centros de referencia nacional en su art. 9.1 a).1, pero en lo que aquí nos interesa, lo que resulta indudable es que en el propio Real Decreto de traspaso de funciones en la materia a la Generalitat Valenciana existe un fundamento para que el Estado pueda desarrollar las funciones que se contemplan en el art. 36.3 del Real Decreto 395/2007.

b) El art. 37 regula la evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, mientras que el art. 38 contempla las actuaciones de seguimiento y control de la formación. Es cierto, como aduce la demanda, que en virtud del Real Decreto 1371/1992 se traspasaron a la Generalitat Valenciana las funciones de programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas de acuerdo con el plan nacional de formación e inserción profesional [apartado B).1 a) del anexo], y de seguimiento de la formación profesional ocupacional en la Comunitat Valenciana, incluida la designación de los órganos de participación que asuman las funciones atribuidas en el art. 26 del Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, a los comités provinciales de seguimiento de la formación profesional ocupacional, excepto la prevista en el apartado 2 c) [apartado B).6 del anexo], lo que se traducía en recibir información sobre la evolución de la formación profesional ocupacional y sobre los resultados de las medidas y programas, realizar el seguimiento y análisis de la formación profesional ocupacional, pudiendo recabar información de empresas y representantes sindicales, expresar su parecer sobre cualquier asunto en la materia que le fuera sometido, y emitir propuestas y recomendaciones sobre la situación y desarrollo de la formación ocupacional. Esto es, resulta indudable que la Comunitat Valenciana recibió las funciones relacionadas con la evaluación, el seguimiento y el control de la formación profesional ocupacional, incluida en el Real Decreto 395/2007 dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, funciones cuyo ejercicio se circunscribía en el propio Real Decreto 1371/1992 al ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Ahora bien, el análisis

de los arts. 37 y 38 impugnados por el Consell de la Generalitat Valenciana permite constatar que esas funciones ejecutivas autonómicas son respetadas en los mismos, en la medida en que se contempla expresamente que las actuaciones de evaluación, seguimiento y control serán llevadas a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en función de las competencias que, de acuerdo con la regulación del Real Decreto 395/2007 corresponderán a uno y otros, según el ámbito de las actuaciones a desarrollar dentro del subsistema de formación profesional para el empleo.

Además, en la STC 88/2014, FJ 12, ya nos pronunciamos sobre un aspecto parcial de los citados arts. 37 y 38, el relativo a la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas de un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, y de un plan de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo, remitiéndonos a lo señalado en la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 6, en relación con una previsión similar (el plan anual de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua), en la que se afirmó que «las funciones reseñadas tienen por objeto el seguimiento, análisis y evaluación global del funcionamiento del subsistema de formación profesional continua, se realizan y afectan al conjunto del territorio y, en consecuencia, tienen un ámbito supraterritorial que determina que hayan de encomendarse a un órgano estatal —el Servicio Público de Empleo Estatal—, constituyendo, además, complemento indispensable para la eficacia en la adopción de las decisiones legislativas que afectan a la ordenación del conjunto del subsistema. Las actividades de ejecución que en los citados preceptos se contemplan, no tienen otro alcance que el de recabar, tratar y analizar los datos que se aporten desde las distintas partes del territorio, y, a ello, responde también la modificación operada por la Orden TAS/397/2006, que vino a contemplar específicamente que dicha ejecución habría de realizarse “en coordinación con los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas” sin que tales funciones impliquen vulneración o menoscabo de las que, con idénticas características, puedan desarrollar las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 16/2013, FJ 9)».

No se aprecia, por consiguiente, que los preceptos impugnados vulneren las competencias de ejecución en la materia de la Generalitat Valenciana.

#### 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 Generalitat Valenciana.
- 2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

**Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6869-2007, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo**

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, debo manifestar mi discrepancia con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, pese a que como ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria de la Sala.

En cuanto a mi discrepancia me remito a las razones expuestas en el Voto particular que formulé a la STC 88/2014, de 9 de junio, que resolvía el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, mencionado en el encabezamiento de este Voto particular.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.