

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 71/2018 de 21 Jun. 2018, Rec. 5240/2017

Ponente: Valdés Dal-Ré, Fernando.

STC 71/2018, de 21 de junio de 2018

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5240-2017, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de octubre de 2017, tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, por el que promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 8.2 b), c), f), g), h), i) —excepto las obligaciones de los participantes— y j); 22.3; 23.3, párrafo segundo; 28.1, párrafo cuarto; 32.2, inciso final; y la disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Tras exponer los trámites preprocesales y encuadrar la controversia en el ámbito de los artículos 149.1.7 CE y 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), con cita, entre otras, de la STC 81/2017, de 22 de junio, formula los motivos del conflicto, en los términos que seguidamente se sintetizan.

a) El artículo 8.2 remite a una orden ministerial el establecimiento de las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a financiar acciones formativas. Los aspectos a los que se refieren los apartados b), c), f), g), h), i) —excepto las obligaciones de los participantes— y j) no forman parte de la esfera normativa de competencia estatal, debiendo integrarse en la regulación funcional sobre el ejercicio de las competencias ejecutivas, propia de la Generalitat (SSTC 37/2013, de 14 de febrero y 81/2017, de 22 de junio, y las allí citadas).

b) El artículo 22.3 remite a una orden ministerial el desarrollo de un "procedimiento de acceso ágil y permanente" de los trabajadores a los programas de cualificación y reconocimiento profesional. A diferencia del artículo 22.2 del Real Decreto 1224/2009, y pese a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 30/2015, no contiene referencia alguna a la intervención de las Comunidades Autónomas, a pesar de que les corresponde el ejercicio de las competencias procedimentales de ejecución en esta materia, a fin de articular el servicio como crean oportuno. Se trata de un

procedimiento de carácter interno para organizar el servicio que permita el acceso a estos programas, y que no produce efectos frente a terceros.

c) El artículo 23.3, párrafo segundo, atribuye al patronato de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) el establecimiento de los criterios del procedimiento, plazos y obligaciones que han de regir la financiación de las actividades de participación de las organizaciones intersectoriales representativas de los trabajadores autónomos y de la economía social, en orden a la detección de las necesidades formativas y del diseño, programación y difusión de las acciones formativas dirigidas a estos colectivos (art. 23.2).

Las actividades contempladas en el artículo 23.2, previas a la configuración de la oferta formativa, tienen por naturaleza carácter ejecutivo, correspondiendo la competencia a la Generalitat cuando las organizaciones sean de ámbito territorial autonómico. La participación autonómica en el patronato de la FUNDAE no puede constituir un motivo para desplazar la competencia a favor del Estado. Las atribuciones del artículo 23.3, párrafo segundo, afectan a la ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

d) El artículo 28.1, párrafo cuarto, reserva al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) la gestión de subvenciones de programas formativos que incluyan compromisos de contratación cuando se trate de empresas con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma o entidades de ámbito estatal, y requieran movilidad geográfica de sus trabajadores. En la medida en que conecta con el artículo 15 de la Ley 30/2015, cabe trasladar, salvadas las diferencias, el criterio de la STC 81/2017 sobre la excepcionalidad de la centralización de las competencias ejecutivas.

Constituye un uso ilegítimo del principio de supraterritorialidad, que no tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 115.2 EAC y que, basándose en criterios abstractos, nominalistas y formales, configura un supuesto de gestión centralizada sin justificación.

e) El inciso final del artículo 32.2 dispone que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia penitenciaria deben financiar la formación profesional dirigida al colectivo de personas en situación de privación de libertad con cargo a los fondos generales que el SEPE distribuye anualmente para la financiación de la formación profesional para el empleo, en lugar de prever una partida específica.

Esta modalidad de financiación resulta potencialmente lesiva para el orden competencial por la diferencia de trato financiero, con incidencia en el principio de lealtad institucional e invasión de la competencia autonómica por detrimento o menoscabo (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

f) La disposición adicional cuarta.1 vulnera la competencia ejecutiva autonómica al disponer que el SEPE, en colaboración con la FUNDAE, gestionará las convocatorias de ayudas para la financiación de la formación para nuevas funciones encomendadas a los agentes sociales, pese a que el artículo 6.7 de la Ley 30/2015 nada dispone sobre la gestión centralizada de estas ayudas, como excepción al régimen general.

2. Por providencia de 28 de noviembre de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: admitir a trámite el conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de 20 días, aportara cuantos documentos y alegaciones considere pertinentes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); y publicar dicha incoación en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

3. Con fecha 14 de diciembre de 2017, el Abogado del Estado se personó en el proceso, en nombre del Gobierno de la Nación, solicitando una prórroga del plazo inicial para formular alegaciones, que le fue concedida mediante providencia de la misma fecha, por plazo de diez días a contar desde el siguiente a la expiración del plazo ordinario.

4. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 17 de enero de 2018. Comienza exponiendo los antecedentes de este conflicto, y considera prevalente el encuadramiento competencial en los artículos 149.1.7 CE y 170 EAC, recordando la doctrina constitucional sobre esta materia. Delimitados los términos generales de la controversia, insta la desestimación íntegra del conflicto en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente.

a) La impugnación del artículo 8.2, en cuanto prevé el desarrollo por orden ministerial de los apartados b), c), f), g), h), i) —excepto las obligaciones de los participantes— y j) tiene naturaleza preventiva, pues solo tras la aprobación de la orden ministerial podrá contrastarse si se incide en la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

Por otra parte, se trata de materias cuya regulación tiene eficacia directa en los derechos y obligaciones de los solicitantes de la subvención, los beneficiarios e, incluso, los propios participantes en las acciones formativas, aspectos que no se inscriben en la esfera de lo doméstico u organizativo. Pertenecen bien a la regulación del procedimiento de concesión (STC 13/1992, de 6 de febrero, y art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones), bien al propio contenido sustantivo de los derechos, obligaciones y cargas de los beneficiarios. Los reglamentos autonómicos relativos a su propia competencia funcional de ejecución se limitan a los fines de organización, y no tienen el alcance que permita este ejercicio de la potestad reglamentaria ad extra (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61).

b) La impugnación del artículo 22.3, que trae causa de los artículos 3 a) y 13.5 de la Ley 30/2015, presenta asimismo carácter preventivo, pues, hasta que no se desarrolle el procedimiento, no podrá examinarse si se invade la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

El procedimiento previsto excede de lo doméstico y tiene claramente incidencia ad extra, al focalizarse en la garantía de acceso a los programas de cualificación y reconocimiento profesional, para asegurar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

c) El artículo 23.3 se refiere a la financiación de las funciones del apartado precedente, y se corresponde con la atribución a la FUNDAE recogida en el artículo 36.2 l) del Real Decreto 694/2017, que no ha sido cuestionado por la Generalitat (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 3).

En todo caso, son funciones de ámbito estatal y concurre la excepcionalidad justificativa señalada en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, por el ámbito estatal de los destinatarios, el contenido y la naturaleza de las acciones financiadas, de ámbito supraterritorial, y la exigencia ineludible de una coordinación homogénea para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en el diseño, la programación y la difusión de la oferta formativa.

La participación autonómica en la FUNDAE permite además hacer realidad la previsión del artículo 170.1 b) EAC.

d) El artículo 28.1, párrafo cuarto, construye la competencia estatal por excepción, al concurrir las circunstancias admitidas por la jurisprudencia constitucional ((STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, 88/2014, de 9 de junio, 198/2014, de 15 de diciembre, y 81/2017, respecto del artículo 24.1 a) y b) de la Ley 30/2015).

e) El conflicto positivo de competencia no es apto procesalmente para la impugnación del inciso final del artículo 32.2, toda vez que no está en cuestión la titularidad de la competencia y ni siquiera se alega invasión competencial. La cuestión es puramente fáctica o, en su caso, de legalidad ordinaria. Se pretende obtener del Tribunal un pronunciamiento imposible sobre cuál debe ser la adecuada financiación de una competencia no controvertida (STC 201/1990, de 13 de diciembre, en relación a los conflictos positivos "por omisión").

Además, el supuesto de diferencia de trato que alega la demanda no responde a la realidad, ya que en el proceso de traspaso de la competencia de ejecución de la legislación penitenciaria a la Comunidad Autónoma de Cataluña se transfirieron como coste efectivo las partidas económicas

necesarias para la ejecución de las competencias en materia de formación profesional para el empleo de las personas reclusas (Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre; relación núm. 3, 613), integrándose desde ese momento en el modelo o sistema de financiación de la Comunidad Autónoma.

f) La disposición adicional cuarta.1 responde a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 30/2015, y se refiere a la formación del personal de las estructuras paritarias constituidas por los agentes sociales más representativos a nivel estatal, no siendo susceptible de fraccionamiento sin introducir un tratamiento heterogéneo (STC 244/2012, FJ 7). Se circunscribe al ámbito de la negociación colectiva de ámbito estatal, y no obsta a la competencia de gestión autonómica respecto de la formación de los agentes sociales en su ámbito territorial.

5. Por providencia de 19 de junio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia se promueve por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 8.2 b), c), f), g), h), i) (excepto las obligaciones de los participantes) y j); 22.3; 23.3, párrafo segundo; 28.1, párrafo cuarto y 32.2, inciso final; y la disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Considera la Comunidad recurrente que los preceptos impugnados vulneran la competencia autonómica recogida en el artículo 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), bien por reservar a órganos estatales funciones de naturaleza ejecutiva, bien por remitir a ulterior desarrollo reglamentario estatal aspectos que forman parte de la regulación autonómica de la propia competencia funcional de ejecución.

El Abogado del Estado sostiene que la reserva de funciones ejecutivas a órganos estatales responde a las circunstancias excepcionales admitidas por la jurisprudencia constitucional. Considera que la segunda tacha competencial presenta naturaleza preventiva, y carece además de justificación por cuanto se trata de una previsión de regulación estatal que, al tener eficacia ad extra, no forma parte de la ordenación funcional de la competencia autonómica.

2. Ambas partes coinciden en encuadrar la controversia en el ámbito de los títulos competenciales recogidos en los artículos 149.1.7 CE y 170.1 EAC, que respectivamente atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral y a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, incluyendo específicamente la competencia ejecutiva sobre "las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo" [subapartado b)].

No ofrece dudas el encuadramiento propuesto por las partes. El Real Decreto 694/2017 aborda el desarrollo reglamentario de la Ley 30/2015, que ha sido objeto de la STC 81/2017, de 22 de junio. Para entrar a resolver este conflicto, cabe por tanto tener por reproducidos sus fundamentos 2 y 3 que, con amplia referencia a doctrina constitucional consolidada, se dedican al reparto de competencias en esta materia y a la incidencia del principio de territorialidad de las competencias autonómicas.

3. El primer bloque de preceptos se impugna por reservar a órganos estatales funciones que corresponden a la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma.

a) El artículo 23 se dedica a la formación destinada a trabajadores autónomos y de la economía social, disponiendo su apartado segundo la participación de las organizaciones intersectoriales representativas, así como de aquellas con suficiente implantación en el correspondiente ámbito de actuación, en la detección de necesidades formativas y en el diseño, programación y difusión de estas acciones formativas. Según el apartado tercero, estas funciones se financian con una partida

específica de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Se impugna su párrafo segundo, que atribuye al patronato de la FUNDAE el establecimiento de los criterios del procedimiento para la financiación de tales funciones, así como los plazos y obligaciones de información que deban cumplir las organizaciones a efectos de su obtención.

La FUNDAE, en cuyo patronato participan las Comunidades Autónomas, desarrolla esta actividad, como las restantes que tiene atribuidas, "en el ámbito de las competencias del Estado" [art. 36.2.l) del Real Decreto 694/2017, que no ha sido objeto de impugnación]. Se trata además, y esto es lo determinante, de financiar la participación de estas organizaciones de trabajadores autónomos y del sector de la economía social en actividades que se insertan en las funciones atribuidas al Estado para el conjunto del sistema, por su clara dimensión supraautonómica. Es el caso, en particular, de la detección de necesidades formativas del conjunto del sistema productivo (que se desarrolla por el Estado, artículo 4.1 de la Ley 30/2015), y de la programación de la oferta formativa (en el escenario plurianual que actúa como marco de planificación estratégica de todo el sistema de formación profesional para el empleo, elaborado por el Estado: artículos 5.1 de la Ley 30/2015 y 2 del Real Decreto 694/2017). Una y otra se ejercen efectivamente por órganos estatales en distintos marcos de participación, coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, y no han sido puestas en entredicho.

En consecuencia, son extensibles los razonamientos recogidos en la STC 244/2012, de 18 de octubre: "la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, 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 los servicios o 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 vengán a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas" (FJ 8).

La partida controvertida, prevista en el artículo 23.3, párrafo segundo, está directamente conectada con la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores autónomos y de la economía social en las funciones estatales de planificación y programación del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, lo que justifica la gestión que se atribuye a la FUNDAE, quedando por ello desestimada la impugnación.

b) El artículo 28.1 regula las subvenciones correspondientes a acciones formativas, dirigidas a trabajadores desempleados, que incluyan compromisos de contratación. Ha sido impugnado el párrafo cuarto, que reserva al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) la gestión de estas subvenciones cuando los compromisos de contratación requieran la movilidad geográfica de los trabajadores y se adquieran por empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una comunidad autónoma, o por entidades de formación acreditadas y/o inscritas de ámbito estatal.

La STC 81/2017, señaló que la previsión de una gestión centralizada enunciada en el artículo 24.2 b) de la Ley 30/2015, cuando se trate de programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y sea necesario garantizar una acción coordinada y homogénea no es en sí inconstitucional, si bien son criterios que "se plasmarán en las disposiciones que reglamenten —en el futuro— dichas acciones formativas, de manera que solo una vez que éstas acciones formativas se concreten, deberá examinarse si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión" [FJ 6.b)].

La genérica previsión del citado precepto legal se concreta en este caso en un programa que, trascendiendo claramente el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, exige además la movilidad geográfica de los trabajadores desempleados que participen en las acciones formativas. Como advirtiera la STC 22/2014, de 13 de febrero, el ámbito geográfico supraautonómico y la

exigencia de movilidad geográfica son condición necesaria, pero no suficiente: como excepción a la regla que atribuye la competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas, ha de demostrarse además la necesidad de una coordinación unificada [FJ 7 a)]. Según consolidada doctrina constitucional, esta se puede producir "cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, 'siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ... Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse el examen pormenorizado de los preceptos impugnados'(STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2) ... Para llevar a cabo esta valoración deberá atenderse tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (STC 194/2011, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (STC 95/2013, FJ 7)". (STC 81/2017, FJ 3). La STC 88/2014, de 9 de junio, se pronunció en el mismo sentido al analizar en conjunto el artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, cuyo último párrafo es de contenido análogo al precepto ahora examinado: "el mismo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión". Refiriéndose siempre al conjunto de los supuestos de gestión centralizada regulados en el citado precepto, añade esta Sentencia que "las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión." (FJ 6).

Teniendo en cuenta la citada doctrina, procede examinar por separado las dos modalidades previstas en el precepto cuestionado, en función del destinatario de las subvenciones cuya gestión centralizada se controvierte.

Cuando los destinatarios sean entidades de ámbito estatal que adquieran para sí mismas los compromisos de contratación, la previsión impugnada encaja en los supuestos que, en anteriores pronunciamientos, el Tribunal ha considerado constitucionalmente admisibles, por concurrir las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. Sobre el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas en materia de formación profesional, así lo han declarado, entre otras, las SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, 88/2014, de 9 de junio, FJ 6, y 112/2014, de 7 de julio, FJ 7.

Distinto es el caso de las acciones formativas desarrolladas por empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. La STC 178/2015, de 7 de septiembre, aborda la adecuación al orden de competencias de un específico programa formativo con el que guarda mayor conexión la controversia trabada en el presente conflicto, entendiéndose que la STC 88/2014 remite la decisión última sobre la cuestión a las concretas acciones formativas en que tengan plasmación los criterios generales establecidos en el artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007, dilucidando caso por caso si se produce o no una efectiva concurrencia de circunstancias que justifiquen la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión (FJ 6).

Procede por tanto aplicar esas mismas pautas a lo establecido en el artículo 28.1, párrafo cuarto, del Real Decreto 694/2017:

(i) "[N]o basta con establecer que la ejecución de los proyectos de formación afectará a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma (...) deberían ser las acciones subvencionables, por sí mismas, las que hubiesen sido configuradas por la Administración estatal de manera que exigieran, más que un ámbito de ejecución supraautonómico, la necesidad de que la gestión fuera estatal. En otro caso, si la ejecución puede tener un alcance supraterritorial, lo que compete al Estado es fijar con la debida precisión los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas, en lugar de asumir por sólo esta circunstancia la gestión de las actuaciones de que se trate" (FJ 7, con cita de la STC 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6).

(ii) La existencia de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma tampoco es "una circunstancia que permita justificar per se la reserva de la gestión de las subvenciones al Estado, ya que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, establecida, entre otras, en la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5, ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la gestión de las ayudas: 'El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengan desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas'" (FJ 7).

(iii) Aunque a diferencia del precepto ahora impugnado, en el supuesto entonces examinado la movilidad geográfica no constituyó un parámetro exigible para la concesión de la subvención, recuerda la STC 178/2015 la doctrina de la STC 25/2015, de 19 de febrero: "La movilidad 'no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de tales ayudas, pues el ejercicio de las competencias de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio ... la fijación en la normativa de criterios precisos reduce la discrecionalidad e intensifica la conexión con el objeto perseguido, haciendo aún más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones. Y ello resulta todavía más patente en una materia como la laboral, en la que corresponde al Estado la competencia plena sobre la regulación" (FJ 8).

(iv) Por último, "la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva (supuesto que se produce, por el contrario, cuando la coordinación no permite solucionar la cuestión), sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta, como complemento inherente a su competencia en la materia, para garantizar que no haya disfunciones, y que presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas que deben ser coordinadas, y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación ... la competencia de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias, de suerte que, implicando lógicamente su ejercicio la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, en ningún caso puede aquél suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8). En definitiva, la competencia en materia de coordinación no autoriza al Estado 'para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone 'una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada' (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen' [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]" (FJ 9).

En aplicación de esta doctrina, y no habiendo aportado el Abogado del Estado argumentos adicionales que permitan a este Tribunal apreciar la concurrencia de circunstancias diferentes a las que fueron tenidas en cuenta por la STC 178/2015, procede estimar la impugnación y declarar en consecuencia la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo cuarto del artículo 28.1 del Real Decreto 694/2017, en el inciso "empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una comunidad autónoma".

c) La disposición adicional .1 se impugna por disponer que el SEPE, en colaboración con la FUNDAE, gestionará las convocatorias de las subvenciones dirigidas a financiar la formación de los agentes sociales para el desarrollo de las nuevas funciones que les atribuye la Ley 30/2015. La tacha de la demandante se entiende circunscrita al párrafo primero del apartado impugnado, pues nada se alega respecto de lo establecido en sus párrafos segundo (remisión a orden ministerial para establecer las bases reguladoras de las subvenciones) y tercero (importe máximo destinado a su financiación).

El Abogado del Estado alega que esta formación se refiere al personal de las estructuras paritarias sectoriales reguladas en el artículo 26 de la Ley 30/2015, que contempla la financiación de los acuerdos específicos en materia de formación suscritos en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, invocando la STC 244/2012, FJ 7. Sin embargo, se aprecia que la financiación de las actividades reguladas por el citado precepto legal está recogida en otra parte del Real Decreto 694/2017, concretamente en su artículo 37.3, que no ha sido impugnado en este conflicto.

Las subvenciones cuya gestión se controvierte por quedar reservada al SEPE desarrollan otro precepto de la Ley 30/2015 y atienden a una finalidad distinta: la disposición adicional cuarta.1 se dicta "de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.7 de la Ley 30/2015", que prevé una partida anual, a establecer en la Ley de presupuestos generales del Estado, para la "financiación de las acciones formativas dirigidas a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con la negociación colectiva y el diálogo social".

La disposición impugnada contempla por tanto unas ayudas dirigidas a la formación interna del conjunto de los agentes sociales, sin especificar su ámbito sectorial o territorial de actuación, o las características de las acciones formativas. Se establece su gestión centralizada sin justificar en ningún momento la concurrencia de las circunstancias excepcionales que pueden llevar a admitir la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado, en ámbitos reservados como regla general a la gestión autonómica, como ha reiterado este Tribunal (por todas, STC 81/2017, FJ 3).

El artículo 6.7 de la Ley 30/2015 se limita a prever una partida anual a este fin, sin recoger criterio alguno acerca de su gestión. En ese marco legal, ni la disposición adicional cuarta.1 impugnada ni las alegaciones del Abogado del Estado aportan elemento alguno que permita entrar en la inexcusable valoración de las circunstancias que pueden justificar la gestión centralizada de subvenciones en este ámbito competencial. Por ello se impone concluir que esta disposición altera de modo injustificado la regla general que atribuye la competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas, lo que supone "un empleo del principio de supraterritorialidad impropio; esto es, como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad" (STC 81/2017, FJ 5, y las allí citadas).

Procede por tanto estimar el conflicto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero de la disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017.

4. El Gobierno de Cataluña impugna un segundo bloque de preceptos por remitir a ulterior desarrollo reglamentario, con rango de orden ministerial, la regulación de aspectos que, a su juicio, se adentran en la esfera propia de la competencia autonómica, por tratarse de reglamentos internos de organización de los servicios, o de regulación de la propia competencia funcional de ejecución.

En este mismo ámbito material, sobre la reserva a orden ministerial de las bases reguladoras de las subvenciones para la financiación de planes de formación, se ha pronunciado entre otras la STC 123/2014, de 21 de julio: "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 (...) 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 ... en cuanto reserva expresamente al órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones" [FJ 6 b)].

La aplicación de este criterio conduce a la desestimación de este motivo del conflicto, según se detalla a continuación.

a) No se aprecia extralimitación competencial en el artículo 8.2, que remite a una orden ministerial el establecimiento de las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a financiar acciones formativas. Las previsiones impugnadas se refieren a aspectos del procedimiento cuya regulación *ratione materiae* corresponde al Estado, como único titular de la competencia normativa, al articular la relación de los solicitantes o beneficiarios con la Administración gestora de la subvención: la iniciación [subapartado b)], la instrucción, incluyendo la selección de los participantes [subapartados c) e i)], y la resolución del procedimiento de concesión [subapartado f)]. Las restantes previsiones implican derechos y obligaciones, también formales, de los beneficiarios, que encajan sin dificultad alguna en la competencia normativa estatal: la comunicación del inicio y la ejecución de la actividad subvencionada [subapartado g)], la justificación y el pago de la subvención [subapartado h)], los incumplimientos y los reintegros [subapartado j)].

La única cuestión que presenta una dimensión organizativa capaz de incidir en la competencia autonómica figura en el subapartado c), en cuanto contiene una mención al órgano colegiado que debe intervenir en el procedimiento de concesión. Ahora bien, esta previsión responde a lo dispuesto por el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que regula el procedimiento ordinario de concesión de cualquier tipo de subvención en régimen de concurrencia competitiva. Según la STC 130/2013, de 4 de junio, son "determinaciones específicamente organizativas —propuesta de concesión por un órgano colegiado canalizada a través del instructor del procedimiento— pero que inciden directamente en las garantías del beneficiario a través del principio de separación entre los órganos instructor, proponente y competente para resolver, y mediante la previsión de un órgano colegiado cuya composición concreta y forma de funcionamiento, sin embargo, no se determina por el legislador básico, dejando en este punto un margen suficiente para la legislación autonómica de desarrollo y salvando las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad autoorganizativa de las Administraciones públicas. En definitiva, aunque el párrafo segundo del art. 22.1 condiciona esta capacidad autonómica de autoorganización e incide muy directamente en el procedimiento concesional, dada la finalidad garantista del precepto y su relación de complementariedad con el párrafo primero, ha de ser también incardinado más específicamente en la materia 'bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas' (art. 149.1.18 CE). La base establece un órgano colegiado (como es, por otra parte, habitual, en supuestos de resolución de procedimientos con concurrencia) como elemento de garantía del acierto y objetividad en la toma de decisiones del procedimiento subvencional, pero dejando campo normativo para el ejercicio de las competencias autonómicas en la configuración de ese órgano colegiado, tanto por lo que se refiere a su

composición como a su forma de funcionamiento, con respeto, claro está, en este extremo, a las reglas básicas en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados" [FJ 10 a)].

b) El artículo 22.3 remite a orden ministerial el desarrollo de un procedimiento de acceso "ágil y permanente" de los trabajadores ocupados y desempleados a los programas de cualificación y reconocimiento profesional. Se trata de programas que combinan el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral (regulado por el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio) con una oferta de formación modular para la obtención de certificados de profesionalidad.

Tampoco en este caso se ha desbordado la competencia estatal, que en el ámbito laboral comprende la íntegra regulación, sea sustantiva o procedimental. Frente a lo argumentado por la Comunidad recurrente, no obsta a esta conclusión que el artículo 10.1 de la Ley 30/2015 llame a las Administraciones competentes a "desarrollar" estos programas. De las diversas acepciones de ese vocablo, no cabe acoger el que implicaría una competencia de "desarrollo normativo", pues como resulta evidente una ley ordinaria no puede atribuir a la Comunidad Autónoma una competencia de la que carece en el bloque de la constitucionalidad, conformado en este caso por los artículos 149.1.7 CE y 170.1 EAC.

Por otro lado, cabe recordar que la STC 194/2012, de 31 de octubre, al enjuiciar el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad (antecedente directo del citado Real Decreto 1224/2009) determinó que corresponde al Estado fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias a efectos de la obtención de un certificado de profesionalidad, la definición de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación, los requisitos que han de cumplir los integrantes de las comisiones evaluadoras, y la propia composición de las mismas. Hizo solo excepción del establecimiento de las reglas de funcionamiento de las comisiones de evaluación, por poseer una dimensión meramente aplicativa, relacionada directamente con la organización de los servicios que han de realizarla.

5. Según el artículo 32.2, la gestión de la formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad corresponde al SEPE, salvo en el supuesto de comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia penitenciaria. Se impugna por disponer que, en este último caso, para esta iniciativa de formación no se consigna una partida específica, sino que se financia con cargo a los fondos generales distribuidos anualmente por el SEPE para la financiación de la formación profesional para el empleo.

No está en discusión en este caso la competencia de gestión de estas acciones formativas. A juicio de la recurrente, se produce una invasión de la competencia autonómica por detrimento o menoscabo, debida a la diferencia de trato financiero, al no prever una financiación específica para Cataluña, que ejerce la competencia de ejecución penitenciaria, lo que comporta un condicionamiento negativo y desleal de su actividad en este ámbito.

La impugnación debe ser desestimada, porque lo dispuesto en el precepto impugnado no comporta menoscabo alguno de la competencia autonómica. Como indica el Abogado del Estado, el traspaso de los servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración penitenciaria incluyó las partidas presupuestarias correspondientes al "aprendizaje y formación profesional de la población reclusa" (relación núm. 3 del Real Decreto 3482/1983, de 29 de diciembre, que aprobó el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta, de 22 de junio de 1983). A partir de la fecha de efectividad de los traspasos, su financiación, incluida en un primer momento en el cálculo del coste efectivo, se integra en sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, regido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA). En términos de la STC 109/2011, de 22 de junio: "desde el punto de vista de la suficiencia, la obligación de garantizar el coste de los servicios transferidos se asume en el conjunto del sistema de financiación y no por relación a cada una de las concretas competencias que se transfieren, sin perjuicio de que el coste efectivo de las mismas fijado con ocasión de su transferencia ... exprese inicialmente la vinculación que debe existir entre los recursos de una Comunidad y las concretas

competencias que haya asumido". La suficiencia se garantiza "por el sistema de financiación autonómica en los términos del artículo 13 LOFCA, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, conforme al cual, la participación autonómica en los ingresos del Estado se hará a través del 'Fondo de Suficiencia Global' (apartado primero), que 'cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales' (apartado segundo). Su dotación inicial se fijará en comisión mixta de transferencias (apartado tercero) y, en años sucesivos, únicamente podrá ser objeto de revisión en los supuestos previstos en el apartado cuarto, entre los que se encuentra el traspaso de nuevos servicios o la ampliación o revisión de valoraciones de traspasos anteriores [letra a)]" (FJ 6).

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 5240-2017 y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos, el párrafo cuarto del artículo 28.1 en el inciso "empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una comunidad autónoma", y el párrafo primero de la disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de dos mil dieciocho.