

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 617** *Pleno. Sentencia 244/2012, de 18 de diciembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 7264-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral: atribución a la Administración del Estado del ejercicio de funciones ejecutivas que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña al basarse exclusivamente en los efectos territoriales de las actuaciones; interpretación conforme de preceptos reglamentarios relativos a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (STC 95/2002). Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7264-2003 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 2 de diciembre de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 7264-2003, en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña dirige el conflicto contra el Real Decreto 1046/2003 en su totalidad, siendo el argumento principal sobre el que gira la impugnación el de que el Estado ha utilizado su competencia normativa en materia laboral para limitar indebidamente, e incluso ignorar, la competencia autonómica de ejecución en dicha materia, en concreto, la gestión autonómica de la formación continua, tal como exigen los preceptos de aplicación del bloque de la constitucionalidad y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en especial los contenidos en las Sentencias 95/2002 y 190/2002. En el texto de la demanda se citan preceptos concretos del Real Decreto, en los que a juicio del Letrado, se detecta de forma más clara la mencionada invasión competencial, pero la impugnación se dirige contra la totalidad de la norma, porque, según se puntualiza en el texto de la demanda «lo que se cuestiona es el planteamiento general de la norma impugnada, e incluso su espíritu, que no es otro que el de evitar la gestión autonómica de la formación continua».

Considera el representante autonómico que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, por lo que no se objeta que la regulación efectuada resulte amparada por la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.7 CE, pero se afirma que no resultan de aplicación al presente supuesto los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 17 CE, que se mencionan en la disposición final primera del Real Decreto. El primero de ellos ha sido expresamente excluido por la doctrina constitucional, y el segundo supone un indebido intento de atraer la materia regulada al ámbito de la Seguridad Social, intencionalidad que vendría corroborada por la inclusión como principio general del subsistema de formación continua de «la unidad de caja de la cuota de formación profesional» [art. 2.2 a)], mediante la utilización de un concepto, el de caja única, que la jurisprudencia constitucional ha aplicado en el ámbito de la Seguridad Social.

Además de lo señalado respecto del art. 2.2 a) y de la disposición final primera, se formulan objeciones específicas en relación con los arts. 8.1 y 10.7; 14 y 17; 18 a 21 (en conexión con arts. 12.2; 22.4 y 23.2); y 23, que se agrupan argumentalmente en los términos que a continuación se señalan:

a) El art. 8.1 contempla que las acciones de fomento de la formación continua en empresas —incluidos los permisos individuales de formación— dejen de financiarse por medio de subvenciones o ayudas directas, para pasar a una financiación por medio de bonificaciones a la cuota de formación profesional. A juicio de la representación autonómica ello supone que la parte cuantitativamente más importante de la formación continua se rige por un nuevo sistema de financiación que por su propia naturaleza, impedirá o, en el mejor de los casos, dificultará el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalitat de Cataluña.

Según se desprende de los arts. 8.1 y 10.7, el derecho a la bonificación es automático y, en el caso de que se declare improcedente la bonificación aplicada por la empresa, la «Administración competente» iniciará el procedimiento de reintegro de las bonificaciones indebidamente practicadas. A juicio de la representación autonómica esa referencia a la Administración competente, en la lógica del sistema ha de entenderse hecha a la tesorería general de la Seguridad Social o a la inspección de trabajo y Seguridad Social, pues el procedimiento de reintegro será tramitado por el órgano responsable de la recaudación, por lo que de esta manera se impide el pleno ejercicio de las competencias autonómicas en lo que se refiere a la financiación de acciones formativas.

En los apartados 5 y 6 del art. 10 se dispone que las discrepancias que puedan surgir entre la representación legal de los trabajadores serán resueltas por la «Administración competente» con el alcance que se contempla, y que dicha resolución podrá afectar a la adquisición y mantenimiento del derecho a la bonificación correspondiente a la acción o acciones formativas en las que se haya incurrido. A juicio de la representación autonómica, el hecho de que se haya reconocido la competencia autonómica para resolver las discrepancias entre los trabajadores y las empresas no implica que se reconozca asimismo a las Comunidades Autónomas la competencia para resolver acerca de la procedencia o improcedencia de las bonificaciones practicadas, ni mucho menos para iniciar el procedimiento de reintegro, que necesariamente será tramitado por la tesorería o la inspección de trabajo, a pesar de que el art. 10.7 se refiera también a la «Administración competente». El resultado del cambio de sistema sería, pues, que las actuaciones ejecutivas que deberían corresponder a la Generalitat de Cataluña seguirán siendo ejercidas por órganos estatales.

b) En los arts. 14 y 17 se mantiene el sistema de financiación a través de subvenciones o ayudas públicas, en el caso de los contratos programa para la formación de trabajadores y de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, pero la regulación de estas iniciativas de formación parte del supuesto de ejecución estatal, y solo con carácter residual, para el caso de que las acciones financiadas se centren en el ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, se prevé la territorialización de las subvenciones o ayudas (arts. 14.5 y 17.2), lo que no se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de supraterritorialidad, al no establecerse

los puntos de conexión que permitan determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponda el ejercicio de las competencias de ejecución, habida cuenta de que tales acciones y su financiación pueden ser fácilmente «fraccionadas» de manera que cada Comunidad Autónoma financie las que deban desarrollarse en su territorio.

c) Los arts. 18 a 21 del Real Decreto crean una estructura organizativa y de participación similar a la existente hasta estos momentos, con la diferencia de que se prevé la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18), como en la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (art. 21). Afirma la representación autonómica que dicha participación tiene carácter minoritario a efectos de la toma de decisiones, y se mantiene una organización centralizada que no resulta acorde con la doctrina constitucional emanada de las Sentencias 95/2002 y 190/2002, donde se determinó que debían ser las Comunidades Autónomas las que gestionaran la formación continua en sus respectivos territorios, lo que exigiría que fueran ellas mismas las que pudieran determinar la estructura organizativa a través de la cual se lleve a cabo esta gestión.

La hipertrofia de órganos y entes de ámbito estatal con funciones consultivas y de participación es clara muestra de la escasa o casi nula recepción de la doctrina constitucional, dado que a ambos organismos se atribuyen además funciones que tienen carácter ejecutivo, en cuanto suponen actos de aplicación de la legislación dictada por el Estado, y se enmarcan dentro de la potestad de administrar que la doctrina constitucional entiende incluida en la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. La salvaguarda expresa de las funciones que correspondan al Instituto Nacional de Empleo (INEM) o a las Comunidades Autónomas (art. 21.1) no evita por sí misma la vulneración competencial que subsiste en tanto se atribuyen a la fundación funciones de carácter ejecutivo que deberían corresponder a las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, se prevé igualmente la existencia de las comisiones paritarias sectoriales y de las comisiones paritarias territoriales (arts. 19 y 20) que ya existían en el modelo hasta ahora vigente, en las que se hallan únicamente representados los agentes sociales, pero a las que se atribuyen determinadas funciones que cabe calificar como de participación y a la vez de colaboración con la Administración en la ejecución de la normativa reguladora del sistema, funciones que resultarían equiparables a los denominados «reglamentos internos de organización de los servicios», que la jurisprudencia constitucional ha considerado propios del ámbito normativo de las Comunidades Autónomas, por lo que, sin cuestionar la necesidad de dar participación a los agentes sociales en la gestión de la formación continua, considera la representación autonómica que deberían ser las propias Comunidades Autónomas las que determinarían la estructura organizativa necesaria para instrumentar tal participación.

d) En el art. 23 la evaluación, seguimiento y control de las acciones formativas se atribuye al INEM y a las Comunidades Autónomas según sus respectivas competencias. Para la representación autonómica el criterio que se infiere de dicha regulación es que el reparto de funciones se vincula al ámbito territorial de la acción formativa, lo que no resulta respetuoso con la doctrina del Tribunal Constitucional, conforme a la cual, el ejercicio de tales funciones por el INEM solo sería posible en supuestos excepcionales de «imposibilidad» de gestión autonómica. En el art. 23.2 se contempla un plan de seguimiento y control de la formación continua, así como la elaboración de un informe anual de las actuaciones y resultados de control y seguimiento, que se atribuyen al Estado, sin que exista motivo alguno para negar la gestión autonómica. Asimismo el mencionado art. 23.2 prevé que la formación quede sujeta al control que realice, entre otros órganos estatales, la intervención general de la Administración del Estado y la inspección de trabajo y Seguridad Social, lo que en conjunto, revela una profusión de instancias de control, con abrumadora mayoría de las estatales y tímidas referencias a las autonómicas, por lo que el Real Decreto ha sido redactado de forma que permita un desarrollo basado en una gestión lo más centralizada posible del sistema.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Cuarta de 16 de diciembre de 2003, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido real decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de enero de 2004, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga, hasta el máximo legal, del plazo concedido para alegaciones. La Sección Cuarta, mediante providencia de la misma fecha, 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 30 de enero de 2004 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda en todos sus extremos, declarando la disposición impugnada ajustada a la Constitución.

Considera el Abogado del Estado que, de conformidad con las Sentencias del Tribunal Constitucional 95/2002 y 190/2002, la formación continua de los trabajadores ocupados se incardina en la materia laboral, al constituir un derecho concreto de los trabajadores en el seno de la relación laboral, con correlativos derechos y obligaciones para las dos partes de la relación laboral, de suerte que el precepto constitucional que ampara la competencia del Estado para legislar sobre esta actividad es el art. 149.1.7 CE.

La mencionada competencia habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados, permite a éste optar por un modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas que se rija por el sistema de subvenciones públicas, por uno de bonificaciones en las cuotas que las empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de formación profesional, o por un modelo mixto, como la norma que nos ocupa, y le habilita también para establecer las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o de los planes agrupados que por su dimensión supraterritorial u otros motivos excedan de la competencia autonómica y determinen la imposibilidad de que la gestión o ejecución de las acciones formativas corresponda a la Comunidad Autónoma. En tanto que la opción del modelo impugnado tiene su justificación en una mayor eficiencia del sistema y respeta las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, la norma controvertida debe considerarse ajustada al orden constitucional de distribución de competencias.

En lo que respecta al modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, a través del sistema de bonificaciones de la cuota, considera el Abogado del Estado que, en el supuesto de reintegro de bonificaciones, la facultad de exigir el mismo corresponderá a la tesorería general de la Seguridad Social, si bien, en todo lo demás existe un ámbito de facultades de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas, en el que se incluye la resolución de discrepancias sobre las acciones formativas entre la representación legal de los trabajadores y las empresas en los supuestos establecidos en el art. 10.5; el control de la documentación justificativa de la realización de los cursos, según prevé el art. 13.2; el control sobre si las acciones formativas guardan relación con la actividad empresarial (art. 12.2); y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para facilitar y generalizar el acceso a la formación de sus trabajadores (art. 11). Ello pone de manifiesto que el diseño del nuevo modelo de formación continua en las empresas no se ha realizado con la finalidad de impedir la

competencia en materia de ejecución de la legislación laboral por parte de las Comunidades Autónomas, sino de simplificar el proceso de financiación que desplaza la intervención administrativa desde el reparto de subvenciones que ahora desaparecen, a funciones de control de los fondos públicos en los términos descritos.

El Estado tiene asimismo competencia para establecer las modalidades organizativas y de gestión de los contratos programa de formación y de las acciones complementarias y de acompañamiento, que por su dimensión supraterritorial u otros motivos no sean susceptibles de gestión o ejecución por las Comunidades Autónomas, pues la STC 95/2002 establece que al Estado incumbe la ordenación de la actividad y, por ello, delimitar los supuestos en que, por exceder de la competencia autonómica, la gestión y ejecución de las acciones formativas no corresponda a la Comunidad Autónoma, y a estos criterios de deslinde se ajusta la disposición impugnada, al establecer que los contratos programa y las acciones complementarias serán de competencia estatal o autonómica, en cuanto a su gestión o ejecución, según afecten o no a más de una Comunidad Autónoma, bien porque sean resultado de contratos programa suscritos con organizaciones empresariales o sindicales de ámbito estatal para varios sectores de la actividad económica, bien porque se basen en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, dirigida a un sector productivo, o bien por suscripción de contratos programa con las organizaciones cooperativas o sociedades laborales con notable implantación en el ámbito estatal. Fuera de estos supuestos, la gestión y ejecución de la actividad corresponderá a las Comunidades Autónomas y se aplicarán a las ayudas previstas los mecanismos de distribución establecidos en la Ley general presupuestaria.

A juicio del Abogado del Estado, la estructura organizativa respeta las competencias autonómicas de autoorganización y responde a criterios de cooperación, sin que se vulnere la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar la estructura administrativa necesaria para desempeñar las funciones ejecutivas sobre formación continua que forman parte de su ámbito competencial.

Las funciones de coordinación y evaluación de las políticas de formación continua en todo el territorio, justifican la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tratándose de un principio que se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial que implanta la Constitución. Por ello, tanto la Comisión Estatal de Formación Continua como la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, son órganos técnicos al servicio de todas las Administraciones en los que están incluidas las Administraciones autonómicas, que se encuentran representadas al mismo nivel de decisión que la Administración del Estado (arts. 18.3 y 21.3), lo que no impide que cada Comunidad Autónoma pueda organizar la prestación del servicio que le corresponda según su propio criterio.

Por otro lado, las comisiones paritarias sectoriales y territoriales (arts. 19 y 20) no son órganos administrativos sino órganos de participación de los agentes sociales y económicos, fruto, incluso, de la libre negociación colectiva y su constitución es de carácter facultativo, razones por las que no pueden ejercer potestades administrativas, sino de mera participación que no menoscaban, por ello, competencia alguna, pues incluso cuando en su seno no sea posible resolver las discrepancias entre la representación legal de los trabajadores y las empresas sobre las acciones formativas (art. 10.5) corresponde a la Administración competente resolver dichas discrepancias.

5. En fecha 10 de mayo de 2007 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal, oficio procedente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, en el que, a efectos del procedimiento ordinario 2-2006 seguido ante el mismo, solicitaba información sobre el estado de los conflictos positivos de competencia seguidos en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto y la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, así como testimonio de las resoluciones que hubiesen recaído. Dicha comunicación fue contestada por escrito del Pleno en el que se informaba de los conflictos planteados en relación con las citadas disposiciones, todos ellos pendientes de resolución definitiva.

6. Por providencia de 18 de diciembre de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 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 Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña considera que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, por lo que la regulación efectuada encuentra amparo en lo dispuesto por el art. 149.1.7 CE, pero el Estado ha utilizado su competencia normativa en materia laboral para limitar indebidamente e ignorar la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral, en concreto, la gestión de la formación continua, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de lo señalado por la jurisprudencia constitucional, en especial en las Sentencias 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado, en especial, por lo establecido en el mencionado art. 149.1.7 CE, competencia que le habilita para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados, así como para la adopción del modelo de financiación y organización de la misma que considere más eficaz, por lo que solicita la íntegra desestimación del recurso y la declaración de que la disposición impugnada es ajustada a la Constitución.

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

a) En primer término, y a fin de delimitar con claridad el objeto de la controversia sobre la que hemos de pronunciarnos, es preciso acudir a lo señalado en el suplico de la demanda, que «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo el recurso» (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1), y según los términos literales del mismo, lo que se solicita de este Tribunal es «que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que la referida disposición vulnera el orden constitucional de competencias y no es de aplicación en Cataluña». El conflicto se dirige, pues, contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003 y así se puntualiza en el propio texto de la demanda, en el que se señala que «lo que esta parte cuestiona es el planteamiento general de la norma impugnada, e incluso su espíritu, que no es otro que el de evitar la gestión autonómica de la formación continua».

La impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003 carece, sin embargo, de la fundamentación específica necesaria para que pueda prosperar. La representación autonómica parte de un expreso reconocimiento de la competencia del Estado para regular el subsistema de formación profesional continua, afirmando que dicha regulación encuentra cobertura en las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE, en materia de «legislación laboral», sin que a ello oponga la existencia de un título competencial propio que habilite a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la mencionada competencia reguladora. No se detecta, pues, la existencia de una auténtica *vindicatio potestatis* que alcance a la globalidad de la disposición, dado que el Gobierno de la Generalitat no reivindica para sí el ejercicio de la competencia normativa plasmada en la norma reglamentaria que es objeto del presente conflicto, sino únicamente de aspectos concretos de la regulación efectuada que, a su juicio, pertenecen al ámbito propio de la ejecución o aplicación de la norma.

A ello se añade la ausencia de argumentos jurídicos concretos que permitan una adecuada fundamentación en Derecho de esa impugnación global, pues las críticas que

se dirigen al conjunto de la regulación efectuada se basan en meras presunciones o juicios de valor acerca de la intencionalidad de la norma, sobre las que no resulta factible un pronunciamiento de este Tribunal, puesto que «es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 4).

Dado pues que no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas (STC 7/1998, de 13 de enero, FJ 3), el objeto del proceso debe quedar limitado únicamente a aquellos artículos respecto de los cuales la representación procesal del Gobierno de la Generalitat aporta, efectivamente, una argumentación específica de las razones por las que estima que transgreden el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, preceptos que son los que expresamente se mencionan en la «consideración final» del texto de la demanda, en concreto, los que regulan los principios generales del subsistema (art. 2.2); la financiación de la formación continua en las empresas por medio de bonificaciones a la cuota de formación profesional (arts. 8.1 y 10.7); el ámbito supraautonómico de los contratos programa para la formación de trabajadores y de las acciones complementarias y de acompañamiento (arts. 14 y 17); la estructura organizativa y de participación (arts. 18 a 21 y, por conexión arts. 12.2, 22.4 y 23.2), las funciones de evaluación, seguimiento y control (art. 23) y la disposición final primera en cuanto a la referencia que efectúa al art. 149, apartados 13 y 17, CE para fundamentar la competencia ejercida por el Estado en relación con la norma impugnada.

En relación con lo anterior, debe precisarse que los artículos 12.2, 22.4 y 23 del Real Decreto 1046/2003, que son objeto de impugnación formal en el presente conflicto, no fueron sin embargo incluidos en el requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación. El acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 23 de septiembre de 2003, en el que se formalizó el requerimiento de incompetencia no efectúa referencia expresa alguna a lo dispuesto en los citados preceptos del Real Decreto 1046/1983. El Gobierno de la Nación, consideró, efectivamente, que estos preceptos no se encontraban entre los impugnados, según acredita en su acuerdo de contestación al requerimiento, en el que no se efectúa referencia alguna a los mismos.

Esta cuestión previa debe ser resuelta de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, según la cual «no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio o por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa...[pues] es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ... Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63.3 de la LOTC, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia» (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 2; 128/1999, de 1 de julio, FJ 3 y 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 2).

Por tanto, debemos declarar que el objeto de este conflicto no se extiende a dichos preceptos.

b) La expresa derogación de la disposición que es objeto del presente conflicto, efectuada por la disposición derogatoria única 2 a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, determina que debemos examinar los efectos que sobre la presente controversia pueda tener la citada derogación.

Como hemos precisado en la STC 32/2102, de 15 de marzo, FJ 2, con remisión a lo señalado en ocasiones similares, «este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, pero debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte

pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2). Por tanto, hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (entre otras, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3).»

En definitiva, en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, operación que debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta modificada o sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto (SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3; 32/2012, de 15 de marzo, FJ 2; 133/2012, de 19 de junio, FJ 2; 134/2012, de 19 de junio, FJ 2; y 143/2012, de 5 de julio, FJ 2).

Esto es justamente lo que sucede en el presente caso, dado que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por lo que la derogación de este por el Real Decreto 395/2007 no determina la desaparición del objeto del presente proceso constitucional.

c) Una última cuestión es la que deriva del hecho de que, con posterioridad a la interposición del presente conflicto, se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, norma estatutaria que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, conforme a la cual «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia» (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada), lo que determina que el análisis de la presente controversia haya de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Autonomía.

3. Para una mejor comprensión del alcance de la presente controversia, conviene detenerse en el examen del marco normativo en el que se inserta la disposición cuestionada, para lo cual procede efectuar una remisión genérica a lo señalado en la reciente STC 111/2012, de 24 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 3 se efectúa un pormenorizado examen del panorama normativo de la formación profesional, con expresa referencia al conjunto de la jurisprudencia constitucional en la materia.

El subsistema de formación profesional continua es un elemento que se integra dentro del sistema general de formación profesional que, como concepto unitario, trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral. Dentro del concepto genérico de «formación profesional» se integran tres versiones diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. Esta última, que constituye el objeto de la regulación que aquí se debate, es la que afecta a los trabajadores ocupados, y se define como el desarrollo de actuaciones formativas dirigidas al «mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6).

El Real Decreto 1046/2003, como indica su título, tiene por objeto la regulación del «subsistema de formación profesional continua». Desde 1993 este subsistema había venido rigiéndose por sucesivos acuerdos de formación continua suscritos en los años 1992, 1996 y 2000 entre las organizaciones empresariales y sindicales más

representativas, y entre éstas y el Gobierno. Los acuerdos posibilitaban la realización de un conjunto de acciones formativas dirigidas a la mejora de las competencias y cualificaciones y a la recualificación de los trabajadores ocupados, mediante un sistema cuyo elemento estructural, e incluso caracterizador, era la cesión a las organizaciones sociales tanto de la gestión de las medidas de formación, como de los recursos necesarios para ello, reservándose el Estado la tutela y control de los mismos a través de un ente paritario de carácter estatal.

El Real Decreto 1046/2003, que desarrolla en este punto la Ley Orgánica 5/2002, viene a reformular la gestión y financiación de las iniciativas en materia de formación continua y supone, sobre todo, un cambio en las fuentes reguladoras, pues si hasta ese momento la formación profesional continua se había regido por acuerdos suscritos entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y entre éstas y el Gobierno, a partir de este real decreto dicha regulación pasa a ser directamente efectuada por una norma estatal, que contempla los aspectos públicos de este subsistema de formación profesional, al margen de su anterior sustento en las decisiones de la autonomía colectiva.

En el preámbulo del Real Decreto se alude a una serie de razones por las que se consideró necesaria la revisión de los III acuerdos nacionales de formación continua, entre las que se citan las Sentencias del Tribunal Constitucional de 25 de abril y 17 de octubre del año 2002, que precisaron el marco competencial en esta materia, y la promulgación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y de la formación profesional. La pretensión del nuevo esquema regulador era diseñar un sistema más sencillo, menos burocrático en su utilización por los beneficiarios, que permitiera planificar la formación, manteniendo y potenciando los sistemas de control de los fondos públicos utilizados para la formación continua. Sobre esta base, la norma reglamentaria estatal procedió, según su art. 1, a «regular las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua, el régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa de participación en el subsistema».

4. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debemos proceder en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa. A este respecto, ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de «legislación laboral», atribuye al Estado el art. 149.1.7 de la Constitución.

En efecto, como hemos reiterado en un buen número de Sentencias (SSTC 95/2002, FJ 6; 190/2002, FJ 5; 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 1/2011, FJ 5; y 111/2012, FJ 4), las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardinación genérica en la materia «legislación laboral» en la medida en que conciernen a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral —con claro reflejo en los arts. 4.2 y 23 del estatuto de los trabajadores—, con la consiguiente atribución de correlativos deberes al empresario. Y ya recordamos en la STC 95/2002, FJ 4, con cita de la STC 35/1982, de 14 de junio, que en la referencia a «legislación laboral», al adjetivo laboral se le asigna «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir ... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios».

Precisamente por esta estricta delimitación del ámbito atraído a la materia «legislación laboral», si bien se puede afirmar que la formación continua de trabajadores ocupados tiene una incardinación «genérica» en la materia «legislación laboral» del artículo 149.1.7 de la Constitución, es igualmente cierto que puede 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. Así, en la STC 190/2002, FJ 8, hemos distinguido entre la formación continua de trabajadores asalariados, que efectivamente se integra en el ámbito de relación laboral, y las acciones de formación continua que se realicen en el

seno de las Administraciones públicas, que «deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en las materias 'bases... del régimen estatutario de sus funcionarios' o 'legislación laboral', según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral», esto es, en los términos del artículo 149.1.18 o 149.1.7 de la Constitución, según corresponda. Y en nuestra STC 1/2011, FJ 5, en relación con la formación continuada de determinadas profesiones sanitarias, hemos indicado que «puesto que la formación de estos profesionales tiene obvia repercusión en el ámbito de la salud humana», la regulación de las actividades formativas debe incardinarse en la materia «sanidad», en la que el Estado tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las normas básicas y coordinación (art. 149.1.16 CE). Y en fin, en nuestra reciente STC 184/2012, FJ 7 c), hemos concluido que la formación continua del personal docente, funcional y no funcional, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, «de suerte que, situados en dicho ámbito material, también 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 [STC 330/1993, FJ 3, con cita de la STC 13/1992, fundamento jurídico 13 D h)].»

El Real Decreto 1046/2003 establece en su art. 3 que los beneficiarios de la formación continua no son exclusivamente trabajadores asalariados que prestan sus servicios en empresas privadas o entidades públicas empresariales y cotizan a la seguridad social en concepto de formación profesional, sino también otros (trabajadores incluidos en los regímenes especial agrario, de autónomos, del mar y otros de la Seguridad Social «que no coticen por la contingencia de formación profesional») a través los contratos programa que la propia norma regula. Prevé asimismo, dependiendo de los planes específicos que se promuevan con las Administraciones, la eventual participación en las acciones formativas del personal al servicio de las Administraciones públicas. Las acciones formativas que pueden desarrollarse al amparo de esta norma, por tanto, cualificadas como formación profesional continua, no se proyectan exclusivamente sobre el marco de la relación laboral sujeta a la legislación laboral en los términos del art. 149.1.7 CE.

La disposición final primera del Real Decreto 1046/2003 establece que el mismo se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.7, 13 y 17 de la Constitución. Respecto de la incardinación genérica de la regulación de la formación profesional de trabajadores asalariados en la materia legislación laboral, no es preciso añadir más a lo ya dicho y, por otra parte, no es cuestión discutida por las partes. Otra cosa sucede con la invocación de los títulos competenciales asociados al art. 149.1.13 y 17 CE.

La parte promotora del conflicto discrepa de la fundamentación competencial relativa a dichos apartados, por entender que el primero ya fue expresamente rechazado en la STC 95/2002 y, en cuanto al segundo, que «la invocación del art. 149.1.17 supone un intento de atraer la materia regulada a un ámbito en el que la jurisprudencia constitucional ha restringido las posibilidades de gestión autonómica, con la finalidad de preservar la unidad del sistema de Seguridad Social e impedir la diversidad de políticas territoriales en las distintas Comunidades Autónomas». La Abogacía del Estado se limita en su escrito a referirse al art. 149.1.7 CE, como título principal que ampara la presente disposición.

En nuestra STC 111/2012, FJ 7, ya señalamos que «sin perjuicio de que haya 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), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica». Por una parte, no es correcto, al menos como consideración general, tomar la formación profesional continua como un aspecto de la política de empleo orientada a incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 CE. En todo caso, con la previsión de acciones formativas para los trabajadores ocupados, «se viene a dar efectividad al derecho que les asiste a la promoción a través del trabajo (reconocido en el art. 35.1), promoción que no puede

desvincularse de la formación profesional permanente que mantenga su cualificación profesional a lo largo de su vida laboral, y que desde el punto de vista de los poderes públicos requieren una política de fomento, tal como exige el art. 40.2 del texto constitucional» (STC 95/2002, FJ 10).

Ciertamente no se puede pasar por alto que, a la vista de los beneficiarios de las acciones formativas ofertadas bajo la cobertura del Real Decreto 1046/2003, la finalidad de la norma, más allá de lo indicado en su art. 2.1, es también la de proporcionar a algunos colectivos (siempre de trabajadores, según se precisa) una formación que facilite su mejor capacitación profesional para la permanencia en el empleo o la mejor inserción en el mercado de trabajo. Con todo, como también indicamos en las SSTC 95/2002 y 190/2002 «si bien la política de empleo, dada su relevancia para los diversos sectores económicos, puede, e incluso debe, en alguna de sus manifestaciones, ser objeto de coordinación y planificación, esta previsión no puede entenderse con un significado tan amplio o expansivo que determine su proyección sobre un aspecto tangencial o secundario a dicha política de empleo como es la formación profesional ocupacional, en modo alguno equiparable a otras decisiones básicas en dicho ámbito, como pudieran ser las subvenciones o subsidios a las prejubilaciones en sectores productivos objeto de reconversión industrial, o las medidas dirigidas a la 'recolocación' de determinados colectivos de trabajadores en razón de situaciones de crisis afectantes a ciertas empresas o sectores, entre otras» (STC 95/2002, FJ 7).

Sin excluir, por tanto, que el Estado pueda apelar al título del art. 149.1.13 CE para la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados, el núcleo de la regulación, según la finalidad declarada de la norma, sigue siendo la formación profesional continua de trabajadores ocupados y asalariados, que tiene la consideración de «legislación laboral» al amparo del art. 149.1.7 CE y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Debe rechazarse en cambio, en todo caso, la inserción de la materia regulada 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», pues 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, y así lo señaló la STC 124/1989, de 7 de julio, en la que precisamente se vino a rechazar la pretensión de la Generalitat de Cataluña de recaudación de la cuota en formación profesional, en base a su competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Afirma la Sentencia que la encomienda a la tesorería general de «la recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de la Seguridad Social ... es ésta una función que, si bien por razones organizativas ha sido atribuida a la Tesorería General ... no cabe englobarla sin embargo, en el sector material sobre el que se proyecta el título competencial esgrimido en este conflicto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, consistente en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social ... pues en efecto, las cuotas a que este epígrafe se refiere no son recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo ... y del Fondo de Garantía Salarial ... que no son en puridad entidades gestoras de la Seguridad Social, por lo que el órgano promotor del conflicto no puede fundar en el citado precepto estatutario su reivindicación competencial» (FJ 8).

En el supuesto que se examina, el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la tesorería general de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE.

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», debemos avanzar en el examen del reparto competencial en esta materia, el cual viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art.

170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). 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 reconoce a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales», incluyendo a continuación un listado de potestades concretas, entre las que figuran en los párrafos b) y c) «Las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes, con participación en los «planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña» y «las cualificaciones profesionales en Cataluña».

El deslinde competencial en esta materia fue prontamente precisado por el Tribunal Constitucional, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral» (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2). Además, hemos señalado reiteradamente que la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos ... La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 51/2006, de 16 de febrero FJ 4; y 111/2012, FJ 7).

La competencia autonómica en esta materia que es, como ya se ha expuesto, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) 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» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11). En esta línea se enmarca el art. 112 EAC, según el cual, corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, además de la función ejecutiva, comprensiva de la potestad de organización de su propia administración, la potestad reglamentaria, previsión ésta que, de acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61, ha de entenderse «limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica».

De acuerdo con las anteriores consideraciones, cabe afirmar que el Estado, desde sus competencias en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE, está facultado para abordar la presente regulación, pero no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente asumidas y efectivamente traspasadas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, siguiendo las premisas establecidas en la citada Sentencia 95/2002.

5. La impugnación se dirige, en primer término contra el art. 2.2 del Real Decreto, en el que se enuncian los principios generales del subsistema de formación profesional continua; esta impugnación genérica dirigida a la totalidad del apartado 2 se concreta, sin embargo, en el texto de la demanda en relación únicamente con el subapartado a) del mencionado precepto, en el que se enuncia el principio de «unidad de caja de la cuota de formación profesional, sin perjuicio de que puedan existir otras fuentes de financiación de la formación profesional de trabajadores ocupados».

A juicio de la Comunidad Autónoma el principio de unidad de caja que el precepto enuncia guarda conexión directa con la referencia que efectúa la disposición final primera del Real Decreto al art. 149.1.17 CE como título que ampara la competencia estatal, y en este sentido, entiende que la previsión que se examina constituye un intento de atraer el subsistema de formación continua hacia el ámbito de la Seguridad Social con la consiguiente vinculación de estos fondos a la caja única del sistema de Seguridad Social y a la competencia estatal sobre su régimen económico; y ello mediante la utilización de un concepto, el de caja única, que la jurisprudencia constitucional ha aplicado a este último ámbito, con las implicaciones de gestión centralizada que ello comporta.

La pretensión no puede ser admitida, pues la presunción de una determinada interpretación del precepto, como presupuesto de su impugnación, ha sido rechazada por la doctrina de este Tribunal. Así, hemos dicho que «es evidente que no puede plantearse un conflicto basándose en la sospecha de que una resolución o acto del Estado tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en modo alguno las competencias de la Comunidad» (STC 116/1984, de 4 de diciembre, FJ 4).

En el supuesto que nos ocupa, y descartado que el real decreto que se examina se haya dictado al amparo del título competencial en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), debe descartarse asimismo la interpretación que se pretende. El principio recogido en el art. 2.2 a) del Real Decreto se limita a reproducir lo ya señalado en el III acuerdo tripartito de formación continua, en cuyo punto primero ya aparecía recogido el principio de unidad de caja de la cuota de formación profesional. Es éste un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social, siendo así que, en el contexto en el que ahora se suscita, no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión, por lo que la impugnación debe ser rechazada.

6. La impugnación se dirige, en segundo lugar, contra los arts. 8.1 y 10.7 del Real Decreto. El primero de los preceptos articula las acciones de fomento de la formación continua en empresas, incluidos los permisos individuales de formación, a través de un nuevo sistema en el que se sustituyen las subvenciones públicas o ayudas directas, por un modelo de bonificaciones en la cuota de formación profesional, en virtud del cual:

«Las empresas que cotizan por la contingencia de formación profesional dispondrán de un crédito para formación continua, que resultará de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de formación profesional durante el año anterior, el porcentaje de bonificación que anualmente establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función del tamaño de las empresas, de tal forma que cuanto menor sea el tamaño de la empresa mayor será el porcentaje de bonificación.» (art. 8.1)

La impugnación dirigida contra el artículo 10.7 se concreta a su inciso final, en el que se dispone:

«Si posteriormente se declarara improcedente la bonificación aplicada por la empresa, la Administración competente iniciará el procedimiento de reintegro de las bonificaciones indebidamente practicadas.»

Se señala por la representación autonómica que el Real Decreto opta por un nuevo modelo de financiación de la formación continua en empresas, en virtud del cual las empresas disponen de un crédito anual para formación continua, en los términos expuestos, que resulta de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de cuota de formación profesional durante el año anterior, el porcentaje de bonificación que se establezca anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, en función del

tamaño de la empresa, con el deber de cofinanciar las acciones de formación con sus propios recursos, en los términos contemplados. Y en este sistema, entiende la demanda, el derecho a la bonificación es automático, lo cual implica que, en el supuesto de que dicha bonificación se declarase improcedente, en la lógica del sistema, la «Administración competente» para iniciar el procedimiento de reintegro de las bonificaciones indebidamente practicadas, a que se refiere el art. 10.7, habrá de ser necesariamente el órgano responsable de la recaudación de la cuota, que es la tesorería general de la Seguridad Social o, en su caso, la inspección de trabajo y Seguridad Social, mediante la extensión de la oportuna acta de liquidación, por lo que, concluye, a través del nuevo modelo se viene a impedir el pleno ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución, que habrían de incluir la de inicio del procedimiento de reintegro de las bonificaciones indebidamente practicadas.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que el Estado está habilitado, en virtud de su competencia sobre legislación laboral, para optar por un modelo en el que la financiación de las acciones de formación continua en las empresas se efectúe por el sistema de bonificaciones y no de subvenciones. Efectuada dicha opción, efectivamente, en el supuesto de reintegro de bonificaciones, la facultad de exigir el mismo corresponderá a la tesorería general de la Seguridad Social, lo que no implica una vulneración de las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma, dado que existe en el modelo diseñado un ámbito de facultades de ejecución que se concretan en los arts. 10.5, 13.2, 12.2, 11, 23.1 y 24.4, que permiten afirmar que el nuevo modelo de la sformación continua en las empresas no se ha realizado con la finalidad de impedir la competencia en materia de ejecución de la legislación laboral por parte de las Comunidades Autónomas, sino de simplificar el proceso de financiación, que desplaza la intervención administrativa desde el reparto de subvenciones, que ahora desaparecen, a funciones de control de los fondos públicos en los términos descritos.

El Real Decreto 1046/2003 en su art. 8.1 viene, en efecto, a establecer un nuevo régimen jurídico regulador de las acciones de formación continua en las empresas, en virtud del cual, las acciones formativas no se subordinan a las directrices fijadas por los poderes públicos o por los acuerdos entre éstos y los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, en la medida en que —como señala el artículo 7 del Real Decreto— son éstas las que planifican, organizan y gestionan las acciones de formación continua para sus trabajadores y las que utilizan la cuantía asignada a cada una de ellas en función de su plantilla. El nuevo modelo viene asimismo a modificar la financiación de las acciones formativas en las empresas, que pasan de financiarse a través de ayudas o subvenciones públicas, a ser financiadas mediante bonificaciones en la cuota que las empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de formación profesional.

El establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado, y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse, como es, en este caso, el recogido en el art. 8.1.

En lo que respecta a la impugnación dirigida contra el inciso final del art. 10.7, debe señalarse que el precepto se limita a efectuar una remisión a la «Administración competente» para el inicio del procedimiento de reintegro de las bonificaciones indebidamente practicadas; y como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 14, esa referencia genérica a la Administración competente «entraña un reenvío a los respectivos criterios competenciales, y en tal sentido, no es susceptible de incidir sobre el orden constitucional de competencias», por lo que la ausencia de una vulneración inmediata y real de las competencias autonómicas, determina la desestimación del conflicto en este punto.

7. El Real Decreto mantiene el sistema de financiación a través de ayudas públicas, en el caso de los contratos programa para la formación de trabajadores (art. 14) y de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación (art. 17).

La Generalitat de Cataluña reivindica para sí la competencia ejecutiva consistente en la concesión y pago de estas subvenciones, afirmando que las mencionadas acciones de formación continua y su financiación, pueden ser fácilmente «fraccionadas», de manera que cada Comunidad Autónoma financie las que han de desarrollarse en su territorio; y, en el caso de que se justificara la dimensión supracomunitaria de una acción formativa, la norma debería determinar los correspondientes puntos de conexión que fijen la Comunidad Autónoma competente para su financiación o, eventualmente, prever la gestión coordinada por las diferentes Comunidades Autónomas.

Así trabada la controversia, es de apreciar que en la misma se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas, así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado, por lo que, siguiendo los postulados señalados en nuestra STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado; semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, 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, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera 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 de 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.» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8 y STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7).

En el artículo 14, apartados 1, 2, 3 y 4, se contemplan diversos supuestos de contratos programa a suscribir por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), orientados a conceder ayudas dirigidas a acciones formativas que afecten a más de una Comunidad Autónoma o se realicen en un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma; en el apartado 5 se contempla que cuando estas ayudas se destinen a financiar acciones de formación continua en el ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, se aplicarán los mecanismos de distribución establecidos en el art. 153 del texto refundido de la Ley general presupuestaria.

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 de las competencias autonómicas de ejecución, y así se vino a reconocer en la STC 95/2002, FJ 16, afirmando que «no corresponde, en fin, a este Tribunal establecer los criterios sobre cuáles han de ser las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o planes agrupados que, por su dimensión supraterritorial u otros motivos, determinen la imposibilidad de su gestión por la Generalidad de Cataluña. Ha de ser pues, el Estado, a quien incumbe la ordenación de esta actividad, quien delimite unos supuestos y otros y decida aquéllos en que, por exceder de la competencia autonómica, la gestión o ejecución de las acciones formativas no corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña».

La anterior afirmación no excluye, sin embargo, que corresponda asimismo al Estado la fijación de los puntos de conexión que hagan posible la participación autonómica en el desarrollo de las mencionadas acciones formativas. En el supuesto que nos ocupa, la participación que a la Comunidad Autónoma de Cataluña corresponde, tanto en la formulación como en el desarrollo material de dichas acciones formativas, tiene su sustento competencial en lo señalado en el ya citado art. 170.1 b) del Estatuto de Autonomía, de conformidad con el cual, «la Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña». Esa participación, en la fase previa, se canaliza a través de su presencia en la Fundación Estatal para la formación en el empleo y, en la fase posterior, podrá hacerse efectiva mediante la colaboración material en el desarrollo de las actividades que tengan lugar en su territorio, posibilidad a la que también se alude en el citado fundamento jurídico 16 de la STC 95/2002, considerando que, en la medida en que las modalidades de acción formativa se localicen en el ámbito territorial catalán, «pueden participar en los correspondientes planes de empresa o planes agrupados, sin que exista obstáculo alguno para su eficaz organización y gestión por la Generalidad de Cataluña».

Por otro lado, y en la medida en que dichos planes o actividades de formación de ámbito supraautonómico se canalicen a través de subvenciones o ayudas públicas, como sucede en el supuesto que se examina, la participación de la Comunidad Autónoma en esta actividad de fomento se sujeta a las previsiones estatutarias contempladas en el art. 114 EAC, cuyo apartado 5 dispone que «la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación». La STC 31/2010, FJ 62 vino a declarar la constitucionalidad de este apartado, señalando que «la Generalitat, en consecuencia, según el propio precepto impugnado, no determina el carácter de la subvención sino que sólo participa en un proceso decisorio privativo del Estado, único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, atendida la doctrina constitucional establecida sobre el particular desde la STC 13/1992, de 6 de febrero... Si la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones ha de encauzarse y, en su caso, tener lugar en los términos que acaban de exponerse, su participación en la gestión y tramitación de las subvenciones que hayan sido caracterizadas como tales por el Estado queda sometida por determinación expresa del propio art. 114.5 a 'los términos que fije el Estado'. Términos que éste podrá establecer, de nuevo, con perfecta libertad, obviamente siempre, también, en los límites establecidos por nuestra doctrina, como acabamos de señalar».

En lo que afecta a la gestión y tramitación de las ayudas previstas en este precepto, es preciso remitirse a la doctrina recogida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, relativo a aquellos supuestos en que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, supuesto que «solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia, y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

En el supuesto que se examina, afirmada ya la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el análisis de la naturaleza y contenido de las ayudas contempladas en los apartados 1 a 4 del art. 14, permite afirmar también la concurrencia de los demás requisitos recogidos en el citado fundamento jurídico de la STC 13/1992,

que justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada. En concreto, el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y, muy especialmente el contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas, y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el precepto que se analiza.

El artículo 17.1 determina que corresponde al INEM la concesión y pago de las subvenciones destinadas a la realización de acciones complementarias de investigación, de estudios de carácter sectorial y multisectorial y de productos y herramientas innovadores relacionados con la formación continua, cuando dichas acciones afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, remitiendo a una orden ministerial posterior el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de dichas subvenciones y excepcionando en su apartado 2 el supuesto de que dichas acciones sean de ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso se aplicará también lo previsto en el art. 153 del texto refundido de la Ley general presupuestaria.

La atribución expresa a un órgano estatal, el INEM, del ejercicio de las funciones de naturaleza ejecutiva, consistentes en la concesión y pago de las ayudas, determina en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas de ejecución, pues no concurren en este supuesto las circunstancias excepcionales que acaban de contemplarse y, en consecuencia, el régimen de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de la competencia de las Comunidades Autónomas. Así se indicaba en la STC 95/2002, FJ 21, en la que afirmamos que «supone una vulneración de las reglas competenciales que el Estado asuma la gestión centralizada en materia de formación continua y la encomiende a las organizaciones sindicales y empresariales, con exclusión de toda participación de dicha actividad de ejecución de la Administración autonómica, respecto de las acciones y programas formativos concernientes a la población trabajadora radicada en su ámbito territorial».

La STC 13/1992, contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, aunque el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (FJ 8). Y como se señalaba en 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».

Por las razones expuestas, y dado que en el precepto examinado, a diferencia de lo que ocurre en el art. 14, se parte del supuesto de una gestión centralizada de las ayudas sin que se prevea la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, la conclusión es que las previsiones contenidas en el apartado 1 del art. 17 del Real Decreto vulneran las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma.

8. Se impugna por la Comunidad Autónoma la totalidad del capítulo V del Real Decreto 1046/2003, integrado por los artículos 18 a 21, en los que se regula la estructura organizativa y de participación en materia de formación continua, integrada por la comisión estatal de formación continua (art. 18); las comisiones paritarias sectoriales (art. 19), las comisiones paritarias territoriales (art. 20) y la Fundación estatal para la Formación en el Empleo (art. 21). La norma impugnada mantiene una estructura organizativa similar a la contemplada en el III acuerdo tripartito de formación continua, en la que ya se incluían los tres primeros órganos, y donde la principal novedad que incorpora el Real Decreto es la participación de las Comunidades Autónomas en los citados órganos, antes no prevista.

La representación autonómica sustenta su oposición a lo señalado en estos preceptos en el argumento de que el estricto cumplimiento de la doctrina constitucional exigiría no dar participación a las Comunidades Autónomas en los órganos de gestión de ámbito estatal, sino permitir la ejecución autonómica de esta materia. Tras reconocer la conveniencia de que exista algún órgano con funciones consultivas en el que estén presentes representantes del Estado, las Comunidades Autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales, entiende la Comunidad Autónoma que resulta suficiente para ello la existencia del Consejo General de Formación Profesional, en el que se aborda de una manera conjunta la problemática de la formación profesional y de cada uno de los tres subsistemas que la componen, lo que determina que carezca de justificación la «hipertrofia de órganos y entes de ámbito estatal con funciones consultivas y análoga representación de agentes sociales y Administraciones».

Además, a juicio del Gobierno de la Generalitat, algunas de las funciones que se atribuyen a la Comisión Estatal de Formación Continua y a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo tienen carácter ejecutivo, y se enmarcan, por tanto, dentro de la potestad de administrar que es competencia de la Comunidad Autónoma, sin que la participación de las Comunidades Autónomas en los mismos atenúe la invasión competencial, dado que la misma tiene carácter minoritario. En lo que respecta a las comisiones paritarias sectoriales y comisiones paritarias territoriales, considera la Comunidad Autónoma que, si bien no se trata de órganos de la Administración, puesto que en los mismos únicamente se hallan representados los agentes sociales, en la medida en que se les atribuyen funciones que cabe calificar como de participación y colaboración con la Administración en la ejecución de la normativa reguladora del sistema, tales funciones inciden en lo que constituye la naturaleza de los denominados «reglamentos internos de organización de los servicios» que forman parte de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma.

La Abogacía del Estado estima, por el contrario, que la estructura organizativa diseñada respeta las competencias autonómicas para autoorganizarse y responde a criterios de cooperación.

En relación con los anteriores argumentos, cabe reiterar 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 que 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 la Constitución 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 8/2012, de 18 de enero, FJ 3).

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 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. Partiendo de lo anterior, resulta preciso entrar en el examen de las funciones atribuidas a cada uno de estos organismos, a fin de determinar si el contenido de las mismas incide o menoscaba el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal.

a) La Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18) se configura como un órgano tripartito, integrado por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, configurado con una representación paritaria en la que cada uno de sus miembros dispone de 17 votos en orden a la adopción de las decisiones que les correspondan (apartado 3). En lo que respecta a las funciones atribuidas a la misma, la letra a) del art. 18.1 atribuye a la comisión la función de velar por el cumplimiento de la normativa reguladora en materia de formación continua y de su eficacia en relación con los objetivos generales del sistema, previsión que no puede entenderse como invasora de las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña, pues si bien es cierto que las Comunidades Autónomas ostentan competencias para la aplicación de la normativa estatal, ello no impide que el Estado esté habilitado para velar por el cumplimiento de su propia normativa. En las letras b), c), d), e) y h) se atribuyen a este órgano funciones de naturaleza consultiva, no ejecutiva, consistentes en la emisión o toma de conocimiento de informes en materias relativas a la asignación o reparto de las cantidades destinadas a la financiación de las distintas iniciativas de formación, funciones que no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas. La aprobación del mapa sectorial de las comisiones paritarias (apartado f) y la determinación de las condiciones que deben cumplir las comisiones sectoriales y territoriales a efectos de su financiación (apartado g) son funciones de carácter organizativo, ligadas a la creación de la estructura orgánica prevista en la norma y, en cuanto tales, ajenas también a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. El apartado i) efectúa una atribución de carácter general, de cualesquiera otras funciones «que se acuerden» (en el seno pues, del propio órgano paritario) para el «seguimiento y análisis de la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de formación continua»; se configura aquí una función dirigida al examen y análisis global de funcionamiento de las diferentes iniciativas que, por su propia

naturaleza, tiene una dimensión supraterritorial, ha de ser avalada por el propio órgano y va dirigida al conocimiento de los datos globales de funcionamiento del sistema, por lo que no vulnera las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

b) Las comisiones paritarias sectoriales (art. 19) y territoriales (art. 20) son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales, en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, y a los que resultan de aplicación los criterios generales antes expuestos, en virtud de los cuales las funciones que desempeñen no serán objetables en la medida en que estas estructuras organizativas de participación de los agentes sociales actúen como instrumentos de colaboración y apoyo en el desarrollo del subsistema de formación continua, mediante actuaciones de naturaleza consultiva, de propuesta o deliberación, y siempre que no asuman funciones de gestión o ejecución del subsistema de formación continua que sustituyan y excluyan a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las atribuciones que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas como propias.

En este contexto, en el apartado a) de los arts. 19.2 y 20.2 se atribuye a estos órganos la facultad de intervenir en las discrepancias que puedan surgir entre la empresa y la representación legal de los trabajadores o los propios trabajadores afectados, en relación con el contenido o el plan de acciones formativas propuestas por la empresa, en los términos previstos en el apartado 5 del art. 10 del Real Decreto. Se contempla en estos preceptos una función de mediación en la resolución de las posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa que se atribuye a un órgano, las comisiones paritarias, integrado precisamente por organizaciones sindicales y empresariales, lo que resulta acorde a la naturaleza «privada» del conflicto y que, en caso de mantenerse el desacuerdo, se remite para su posterior resolución a la «Administración competente». En estos términos, la intervención previa de las comisiones paritarias se constituye como un ejercicio de función mediadora por quien ostenta la representación de las partes, que no desplaza la competencia atribuida a la Administración competente en caso de subsistencia del desacuerdo, por lo que dicha función no interfiere o menoscaba el ejercicio de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

El apartado b) de los anteriores preceptos atribuye a estas comisiones funciones de «seguimiento» de la formación continua, en relación con las cuales, cabe remitirse a lo señalado con anterioridad, a lo que puede añadirse que dichas funciones encuentran además una específica justificación en la conveniencia de lograr una correcta adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o sector al que se dirigen, lo que pone de relieve el importante papel que desempeñan estas entidades para detectar tales necesidades, por su inmediato contacto con la realidad laboral y empresarial. Tampoco suscitan objeciones competenciales las funciones atribuidas a las comisiones paritarias sectoriales en los apartados c), d), e) y f) del artículo 19.2, y las atribuidas a las comisiones paritarias territoriales en los apartados c), d), e) y f) del artículo 20.2, pues en ambos casos se contraen al establecimiento o propuesta de criterios orientativos, y a funciones de toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación continua.

c) La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, se rige por un patronato integrado por la Administración General del Estado, a través del Instituto Nacional de Empleo, la Administración autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales. Siguiendo el mismo criterio hasta aquí expuesto, nada hay que objetar a las funciones atribuidas a la misma en los apartados a), b), c), d) y e) del art. 21.1 que se concretan en actuaciones de impulso, coordinación, propuesta e informe.

En el apartado f) del art. 21.1 se atribuye a la fundación la «ejecución de las funciones de gestión, apoyo y asistencia técnica que le correspondan» y en el apartado g) se contempla el ejercicio de funciones de «seguimiento y control de las acciones formativas». Las funciones de naturaleza ejecutiva a las que se hace referencia en estos apartados

han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado art. 14 en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico. Circunscritas en los términos señalados y habida cuenta de la expresa salvaguarda que en el apartado 1 del precepto se contiene en cuanto a la preservación de las funciones que correspondan respectivamente al INEM y a las Comunidades Autónomas, estos apartados no vulneran las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

9. Finalmente, la objeción que se formula en relación con la disposición final primera del Real Decreto se sustenta en considerar que la regulación efectuada no puede encontrar amparo en los títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE. Esta objeción, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 4, debe ser admitida en relación con la mención que se efectúa a la materia competencial del art. 149.1.17 CE, por lo que procede declarar que la referencia a dicha materia no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

10. En lo que se refiere al alcance del fallo, teniendo en cuenta que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 21 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre y 38/2012, de 26 de marzo, entre otras), la disposición impugnada ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, la pretensión de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad autonómica de las competencias controvertidas.

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 conflicto positivo de competencias 7264-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en su virtud:

1.º Declarar que el apartado 1 del artículo 17 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, y la disposición final primera del mismo, en la mención que realiza al artículo 149.1.17 de la Constitución, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2.º Declarar que el artículo 21.1 apartados f) y g) no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 8.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7264-2003

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

1. Mi discrepancia se refiere a dos concretos aspectos de la Sentencia aprobada por la mayoría. Por una parte, la admisión del título competencial del art. 149.1.13 CE para fundamentar actuaciones referidas a la formación continua de determinados trabajadores. Por otra, la justificación de las facultades ejecutivas que el art. 14, apartados 1 a 4, reserva a la Administración del Estado, y, por conexión, la interpretación de conformidad que se realiza del art. 21.1, párrafos f) y g), que asignan determinadas funciones ejecutivas a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

2. En cuanto a la primera cuestión, en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia de la que discrepo se realiza el encuadramiento competencial de la regulación cuestionada, enmarcándola en el ámbito de la «legislación laboral» a que se refiere el art. 149.1.7 CE, para proceder, a continuación, a determinar si la norma puede quedar encuadrada también en las cláusulas 13 y 17 del mismo art. 149.1 CE. Me parece correcto el descarte de la competencia referida a legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social que se efectúa en la Sentencia, pero no así la conclusión que se alcanza en cuanto a la competencia del 149.1.13 CE. Mi discrepancia se fundamenta en que, aunque se recoja la doctrina expuesta en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7 —que trae causa de la que ya se estableció en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre—, en la cual quedó meridianamente claro que el título competencial del citado precepto no entra en juego en materia de formación continua de los trabajadores, se deja abierta la posibilidad de que el Estado pueda apelar al título del artículo 149.1.13 CE en cuanto a «la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados». Esta afirmación no es un simple obiter dictum ni resulta inane, porque se traduce, posteriormente, en que se dé por constitucionalmente lícita la cita del título competencial recogido en el artículo 149.1.13 CE que se contiene en la disposición final primera del Real Decreto 1046/2003 como fundamento competencial de la norma. Sin embargo, al analizar otros preceptos, no se extraen las consecuencias debidas de aquella afirmación en lo que se refiere a las competencias en juego, especialmente en cuanto a la extensión que deba darse a las competencias autonómicas en relación con esas categorías de trabajadores.

Si se observa el art. 3 del real decreto impugnado, se comprueba que, al margen de los trabajadores asalariados, pueden participar en las acciones formativas los siguientes: los trabajadores fijos discontinuos en los períodos de no ocupación; los que accedan a la situación de desempleo cuando se encuentren en período de formación; los acogidos a regulación de empleo en sus períodos de suspensión de empleo por expediente autorizado; los trabajadores incluidos en los regímenes especial agrario, de autónomos, del mar y otros de la Seguridad Social que no coticen por la contingencia de formación profesional; el personal al servicio de las Administraciones públicas, que podrá participar a través de los planes específicos que se promuevan de acuerdo con el procedimiento que establezcan los acuerdos de formación continua en las Administraciones.

En el caso de los tres primeros, se trata de trabajadores con un contrato de trabajo por cuenta ajena vigente en el momento de iniciarse la formación, con independencia de que se encuentren en período de no ocupación, en suspenso, o de que se extinga con posterioridad, porque son circunstancias que no alteran su condición inicial, de modo que deben quedar sujetos en todos los casos a la normativa laboral. Se trataría de determinar legalmente los efectos que tendrían esas situaciones sobre el derecho del trabajador a recibir una formación continua. Por lo que se refiere al cuarto grupo, ciertamente no se trata de trabajadores por cuenta ajena, pero la decisión de expandir a los mismos el círculo de los beneficiarios no tiene tal entidad económica como para permitir incardinar la regulación en el ámbito de la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, ya que, como este Tribunal ha afirmado, «dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997)» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Finalmente, en cuanto al personal al servicio de las Administraciones públicas, el título que intervendría

no sería en ningún caso el previsto en la cláusula 13 del art. 149.1 CE, sino los de las cláusulas 7 o 18, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral (STC 225/2012, de 29 de noviembre, FJ 3, y las que en ella se citan). Este aspecto no ha sido tenido en cuenta tampoco en la Sentencia aprobada por la mayoría.

Por consiguiente, considero que no se debería haber aceptado el título del art. 149.1.13 CE como fundamento de la disposición impugnada, lo que debería haber llevado aparejada como consecuencia la declaración de que la disposición final primera del Real Decreto 1046/2003 no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias.

3. La Sentencia a la que formulo mi Voto discrepante desestima la impugnación del art. 14, apartados 1 a 4, referido a los contratos programa para la formación de trabajadores, al entender que las ayudas que se regulan en el mismo han de ser objeto de gestión centralizada por parte del INEM en razón al ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas y al contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas, circunstancias que, según ha entendido la mayoría, «ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM, el que asuma las funciones de gestión». Para fundamentar esa conclusión, se recogen la doctrina de la STC 95/2002 (FJ 16), relativa al margen de disposición estatal en cuanto a la decisión respecto a los supuestos en que la gestión o ejecución de las acciones formativas puede corresponder o no a las Comunidades Autónomas, y, consiguientemente, sobre si las ayudas son o no territorializables, y la de la STC 31/2010 (FJ 62), en relación con las competencias autonómicas sobre las ayudas no territorializables.

A mi modo de ver, no se trata de determinar si es posible o no teóricamente la reserva al Estado de facultades de gestión en relación con las ayudas públicas destinadas a financiar las actividades formativas, y, en su caso, el grado de participación autonómica que podría haber en tal supuesto, sino si en el caso concreto del art. 14 que se examina está justificada o no la asunción de competencias de gestión por el Estado en detrimento de las que corresponden a las Comunidades Autónomas. Y es respecto de este juicio donde surge mi disenso con la Sentencia, porque creo que no está correctamente formulado, y que habría que llegar a una conclusión contraria a la que se alcanza en ella.

En efecto, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el Estado, en cuanto titular de la competencia del art. 149.1.7 CE, puede establecer una regulación completa de la materia, pero, al hacerlo, debe tomar en consideración las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas para la ejecución de dicha normativa, y, consiguientemente, las funciones y los servicios que les hayan sido traspasados, que deben ser respetados en todo caso. Por esa razón, la posibilidad de que el Estado se reserve funciones ejecutivas debe ser verdaderamente excepcional y ha de interpretarse en sentido restrictivo, de acuerdo con lo que ha afirmado reiteradamente este Tribunal, pues al ser completa su competencia normativa, quedando garantizada en tan alto grado la unidad de acción, «la situación en orden a la igualdad de los ciudadanos se perfila de modo muy distinto respecto a las hipótesis en que se halla reservada al Estado simplemente la legislación básica en este ámbito material, y por ello la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal (cfr., entre otras, las SSTC 147/1991, fundamento jurídico 4, y 168/1993, fundamento jurídico 5), tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11).

Por otro lado, y conforme a la doctrina jurisprudencial sentada, entre otras muchas, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, cuando el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, correspondiendo a la Comunidades Autónomas

la competencia de ejecución, compete a éstas también la gestión de los fondos destinados a las ayudas.

Es decir, la regla general es que la gestión de las ayudas sea autonómica, quedando la posibilidad de gestión estatal como un supuesto excepcional que requiere, en palabras de la citada STC 13/1992, FJ 8 d), no sólo que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, sino también que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector, siendo preciso, además, que su procedencia aparezca en cada caso «razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

Pues bien, a mi juicio, en el presente caso no queda justificada esa centralización en la gestión de las ayudas, pues, de una parte, el preámbulo del Real Decreto 1046/2003 guarda silencio sobre este aspecto, a pesar de resultar tan esencial en la gestión del subsistema de formación continua, y, de otra, carecen de la necesaria consistencia los argumentos que se ofrecen en la Sentencia aprobada por la mayoría. Así, no es razón suficiente, en primer lugar, el dato de que los destinatarios de las subvenciones tengan un ámbito estatal de actuación, que no afecta per se a las potestades de gestión de las ayudas, que es la cuestión que se controvierte, pues el Estado puede concretar tanto quiénes pueden ser beneficiarios de las ayudas como los puntos de conexión que determinen la competencia autonómica para su gestión. La posibilidad de que el Real Decreto discutido hubiese realizado ese esfuerzo en lugar de acudir directamente al mecanismo de reservar a un órgano estatal la gestión de las ayudas se pone de manifiesto en la regulación del art. 20, que contempla la constitución de comisiones paritarias territoriales en cada Comunidad Autónoma, integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en su territorio, a las que se asignan, entre otras funciones, la intervención en supuestos de discrepancias surgidas en relación con el art. 10 y efectuar el seguimiento de la formación continua en el territorio. Si para este aspecto es factible la territorialización, no es defendible que no pueda serlo para la gestión de las ayudas.

Análoga debe ser la postura en cuanto al contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas, pues, en mi opinión, los datos de que se refiera a una formación de carácter intersectorial, o que se trate de atender necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica, o, incluso, que se refiera a la formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en distintas Comunidades Autónomas, no implican necesariamente por sí mismos la imposibilidad de que se territorialice la gestión de las ayudas. El Estado podrá regular todo lo relativo a las acciones formativas con el detalle que considere imprescindible sin que sea preciso privar a las Comunidades Autónomas de sus facultades de gestión.

Discrepo de manera esencial de la conclusión que, a partir de las anteriores circunstancias, se alcanza en la Sentencia, afirmando que «ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas», así como «la exigencia ineludible de una coordinación homogénea», desarrollada por el Estado como único titular. En cuanto a la primera afirmación, baste recordar la reiterada doctrina constitucional conforme a la cual la repercusión supraautonómica del ejercicio de las competencias no determina que la titularidad de las mismas haya de atribuirse al Estado, habiendo afirmado de manera específica este Tribunal, en relación con la gestión de las ayudas, que «la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión. Y no sólo porque la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5), sino porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas que, aun partiendo de elementos territoriales concretos, proyecte sus efectos a la generalidad del territorio. La adopción de una solución basada

en la decisión unitaria, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica, por el mero hecho de que los efectos del sistema de ayudas previsto puedan tener efectos supraautonómicos no es compatible con la Constitución (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5)» (STC 89/2012, de 7 de mayo, FJ 7). Y esta doctrina ha sido completamente obviada por la Sentencia a la que formulo el presente Voto.

De igual forma, la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva, 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. Como se dijo en la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, la coordinación «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». Asimismo, ha señalado este Tribunal que esa facultad de coordinación guarda estrecha conexión con las competencias normativas (como es el caso) y que no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias (STC 194/2004, FJ 8), 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. 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, latitudinalidad 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)].

En suma, no queda justificada, a mi parecer, la centralización de la gestión de las ayudas que se realiza en el Real Decreto 1046/2003, plasmada en el art. 14, apartados 1 a 4, por lo que se habría privado ilegítimamente de sus competencias de gestión en la materia a la Comunidad Autónoma recurrente. En realidad, se constata que el sistema articulado por el Real Decreto 1046/2003 no difiere sustancialmente del sistema implantado en virtud del acuerdo tripartito para la formación continua que la STC 95/2002 consideró en parte vulnerador de las competencias autonómicas, pues, en la práctica, supone eliminar casi por completo la intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de la formación continua, y, especialmente en lo relativo a las ayudas públicas destinadas a las acciones formativas, dejándola fundamentalmente en manos de las organizaciones sindicales y empresariales y del Estado.

Por consiguiente, se debería haber concluido en la Sentencia que el art. 14, apartados 1 a 4, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en la materia.

4. La anterior conclusión habría de incidir también en el art. 21.1, párrafos f) y g), que la Sentencia pone en relación con las acciones formativas de ámbito supraautonómico previstas en el art. 14, para concluir, con una interpretación de conformidad, que, circunscritas a esos términos, no vulneran las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Los referidos apartados atribuyen a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo la «ejecución de las funciones de gestión, apoyo y asistencia técnica que le correspondan» así como el «seguimiento y control de las acciones formativas». Se trata en ambos casos de funciones netamente ejecutivas cuyo ejercicio debe corresponder a las Comunidades Autónomas, por lo que debería haberse concluido, al igual que en el caso del art. 14, que se vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.