

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7054** *Sala Segunda. Sentencia 88/2014, de 9 de junio de 2014. Conflicto positivo de competencia 6767-2007. Planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de competencias de gestión de subvenciones al Servicio Público de Empleo Estatal e invocación de la competencia estatal sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social que vulneran las competencias autonómicas (STC 244/2012). Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007 promovido por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 30 de julio de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Letrado de la Xunta de Galicia por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 6727-2007, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y, subsidiariamente y en todo caso, en relación con los artículos 3 b), c) y e); 5.1 b); 6.2 y 4; 12.1; 13 a 17; 19; 21; 22; 24.2 y 3; 25.4 y 5; 27, 1, 2, 5 y 6; 28.2, 3 y 4; 29; 30; 31; 32.4; 33; 34; 35; 36.3; 37.2; 38.1; disposición adicional primera y disposición final primera.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, el Letrado de la Xunta de Galicia fundamenta la presente impugnación del Real Decreto en su totalidad, en la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma que resulta de lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y art. 29.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), estimando además que el Real Decreto impugnado invoca y aplica indebidamente el art. 149.1.17 CE. Se afirma que dicha vulneración deriva del hecho de que el Real Decreto no proceda a la completa territorialización de los fondos públicos y su correlativa atribución a las Comunidades Autónomas, para el adecuado ejercicio de sus competencias de ejecución, pues efectúa un desplazamiento de los centros decisorios y organizadores hacia la Administración del Estado (mediante la creación de actuaciones formativas estatales, o creación de órganos donde la representación de cada Comunidad Autónoma queda diluida) y un traspaso de responsabilidades a los actores sociales en merma de las competencias de gestión autonómicas. A ello se une el rechazo a que la formación profesional forme parte de la Seguridad Social y que las cuotas abonadas en tal concepto sean recurso de la Seguridad

Social, integradas en su caja única. El hecho que el Real Decreto regule conjuntamente la formación ocupacional (para desempleados) y la continua (para ocupados), no altera, a juicio del Letrado, el anterior planteamiento, dado que ambos aspectos se insertan en los mismos títulos competenciales, como vino a reconocer la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5.

En lo que respecta a los concretos preceptos que, subsidiariamente se impugnan, señala el Letrado autonómico, en primer término, que la impugnación dirigida contra el art. 3 se concreta al apartado b), que dispone como principio del subsistema de formación profesional el de unidad de caja de la cuota de formación profesional, siendo así que, a su juicio, tales cuotas no son recursos de la Seguridad Social y no deberían vincularse al principio de caja única, como se declaró en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 8; el apartado c) incorpora principios como el de unidad de mercado o libre circulación de trabajadores que se dirigen a revertir la competencia hacia el plano estatal; y en relación al apartado e), se considera que tampoco pueden ser la vinculación al diálogo social y a la negociación colectiva, principios que se dirijan a excluir las legítimas facultades gallegas.

Se afirma que tiene carácter esencial la impugnación dirigida contra el art. 6.4, pues el Real Decreto parte de una distinción entre iniciativas de formación autonómicas cuya gestión se atribuye a éstas, e iniciativas de formación estatales gestionadas por el Estado a través del Servicio Público de Empleo Estatal, y es en este precepto donde se contiene, principalmente, la mención de las iniciativas de formación excluidas de la gestión autonómica. Para el Letrado de la Junta de Galicia, la gestión autonómica ha de ser la regla general y la estatal una excepción, objeto de interpretación restrictiva, que solo se aplicará en el supuesto de imposibilidad de gestión por las Comunidades Autónomas. En este contexto, se considera que las causas para la atribución estatal de la gestión que el precepto contempla adolecen de una generalidad amparadora de una interpretación extensiva, contraria al carácter excepcional de la intervención estatal, que no respeta la distribución de competencias en materia laboral.

Entrando en el examen del art. 6.4, la desviación de la gestión hacia el Estado en el supuesto de planes o acciones formativas que trasciendan de una Comunidad Autónoma, vulnera la doctrina constitucional en materia de supraterritorialidad y solo podrían quedar en manos estatales las actuaciones formativas dirigidas a inmigrantes en sus países de origen, en cuanto no estén vinculadas a un contingente destinado a Comunidades Autónomas determinadas; en el segundo párrafo es la negociación colectiva de carácter estatal o los actores sociales de ámbito estatal, los que pueden determinar la gestión supraautonómica, otorgando a estos actores sociales un poder decisorio que no resulta acorde con la doctrina constitucional, pues con la regulación que se efectúa parece que prácticamente cualquier modalidad de acción formativa puede ser objeto de gestión estatal sin más requisito que el hecho de que las entidades empresariales o sindicales más representativas a nivel estatal así lo quieran configurar; en el párrafo tercero, el criterio para excluir la intervención autonómica es que haya centros de trabajo ubicados en diferentes Comunidades Autónomas, estableciendo esta regla con carácter general, lo que a su vez determina la inconstitucionalidad por conexión de la disposición adicional primera y del art. 27.6 que se remite a esta última, pues a juicio de la representación autonómica las competencias que el Estado ostenta en materia de formación profesional le permiten garantizar una ejecución autonómica coherente en todo el territorio, y establecer instrumentos de cooperación, que excluyen que haya de imponerse como criterio de distribución competencial el de la imposibilidad de fraccionamiento de la acción formativa; no se estima tampoco justificado que la atribución de la gestión al Estado se fundamente en que la acción vaya dirigida a colectivos con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción, o que resulte procedente una coordinación, o criterios como la exigencia de movilidad geográfica de los participantes, pues ninguno de ellos cumple con la exigencia de la excepcionalidad requerida para la asunción por el Estado de facultades de gestión. A juicio de la Comunidad Autónoma ello determina

también la inconstitucionalidad de los arts. 22, 24.2, 28.3 y 4, 30.2, 36.2 y 38.1, por prever la ejecución de acciones formativas en el ámbito estatal.

La invocación del título competencial del art. 149.1.17 CE y, con ello, la articulación de un sistema de financiación de las acciones formativas a través de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social que ingresan las empresas determina, a juicio de la representación autonómica y por las razones antes expuestas, la inconstitucionalidad de la disposición final primera, en cuanto a la referencia a este precepto constitucional, y de los arts. 12.1, 13, 15.4 y 5, 16, 17 y 27.5, amparados por este título. Los arts. 12.1, párrafo tercero, y 13 establecen un sistema de créditos y de bonificaciones sobre la cuota de formación profesional, cuya determinación viene establecida por disposiciones estatales (Ley de presupuestos del Estado, desarrollo normativo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) que supone la privación a la Comunidad Autónoma de cualquier capacidad de ejecución del gasto y de determinar las cantidades que han de percibir las empresas para las tareas de formación de sus trabajadores, eludiéndose con ello el criterio de territorialización y ejecución autonómica. Se afirma que las mismas razones sirven para solicitar la anulación de los arts. 17.1 y 2, 27.5, 28.2, y similar crítica cabe efectuar en relación con el art. 14, puesto que la cofinanciación de las empresas con sus propios recursos vendrá determinada por una Orden ministerial sin intervención autonómica y sin la debida territorialización.

El art. 12.1 excluye a las Comunidades Autónomas de la planificación y gestión de las acciones formativas de demanda mediante la entrega de estas facultades a las empresas y en el art. 16 se regula esta ejecución por las empresas, que pueden efectuarla por sí mismas o por medio de centros o entidades especializadas. Considera la Comunidad Autónoma que la formación profesional es una política pública que debe gestionarse por la Administración titular de las competencias ejecutivas y los agentes sociales han de tener una participación subsidiaria en el sistema, dirigida a complementarlo o reforzarlo.

La impugnación del art. 15 obedece a los mismos argumentos que acaban de expresarse y, además, al hecho de que su apartado 5 dispone que, en caso de discrepancias entre la empresa y los representantes legales de los trabajadores respecto de las acciones formativas, la mediación corresponda a las comisiones paritarias. Afirma la Junta de Galicia que con ello se excluye la intervención autonómica, dado que las comisiones paritarias están configuradas en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, escapando del ámbito autonómico la capacidad para su constitución y configuración. Se señala asimismo por la Junta de Galicia que se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la actividad de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación, respecto de las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, lo que es contrario a la doctrina constitucional en materia de supraterritorialidad y determina la impugnación de la disposición adicional primera. También debe ser competencia autonómica el ejercicio de los procedimientos para el abono por las empresas de las cuotas no ingresadas o de reintegro a que se refieren los arts. 15. 5 y 6, y 17.4.

El art. 17.3 establece la obligación de suministrar información al Servicio Público de Empleo Estatal, previsión que siempre ha sido entendida como una manifestación del principio de colaboración. Y el art. 19 contempla actuaciones ejecutivas para el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que corresponden a las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a la llamada formación de oferta, que incluye tanto a ocupados como a desocupados, se alega invasión competencial por el art. 21 que atribuye al Estado la planificación plurianual, sin que sea óbice para ello que se atiendan las consideraciones de las Comunidades Autónomas; el art. 22 y el apartado 2 del art. 24 parten de la existencia de acciones formativas estatales por lo que adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad que el ya examinado en el art. 6.4. El art. 24.3 atribuye una capacidad de decisión o codecisión a los actores sociales, que no resulta amparada por la doctrina constitucional e impone una forma u organización de la ejecución autonómica, invasora de sus competencias; y la determinación de las ayudas y becas de los apartados 4 y 5 del art. 25 entra de plano en el ámbito de la ejecución de competencia gallega.

En lo que respecta a la denominada «formación en alternancia con el empleo», la impugnación se dirige contra el art. 27, en cuanto atribuye a las empresas la determinación del contenido formativo, con validación del Servicio Público de Empleo Estatal, sin intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de los tiempos dedicados a la formación teórica, y permite a las empresas financiar el coste de la formación teórica con bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, por lo que se reiteran los argumentos expuestos con anterioridad. Similares argumentaciones se extienden asimismo al art. 28, pues en el apartado 2 no tienen las Comunidades Autónomas ninguna participación en la fijación de los contenidos formativos, mientras que la primera parte del apartado 3 prevé subvenciones directas entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las entidades promotoras de esta formación, evitando la territorialización en las Comunidades Autónomas.

Los arts. 29 a 31 regulan el apoyo, acompañamiento y las acciones complementarias de formación, actividades que, a juicio del Letrado autonómico, forman parte de la competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas. El art. 29.2 atribuye participación a un ente estatal en la planificación, financiación y especificación de los órganos responsables de la ejecución, interfiriendo con ello en el ámbito de la ejecución, sin que se comprenda porqué las Comunidades Autónomas deben coordinarse con el Estado para planificar y desarrollar estudios de formación profesional, sin que la complementariedad resulte criterio válido a estos efectos, dado que cada Comunidad Autónoma debe poder realizar los estudios que estime pertinentes, sin necesidad de dar intervención al Estado. Más cualificada es la invasión del art. 30.1, donde la decisión de la planificación plurianual de acciones de investigación e innovación es del Estado, solo con audiencia de las Comunidades Autónomas, siendo a estas a las que corresponde planificar y ejecutar sus acciones de investigación e innovación, sin que esté justificada una intervención general y universal como la prevista en este apartado. En el art. 30.2 se atribuye con carácter general al Estado la gestión de las subvenciones destinadas a la financiación de estas acciones, reduciendo la gestión autonómica cuando las acciones afecten en exclusiva al territorio autonómico. Por último, dado que la información y orientación profesional pertenece al ámbito de la ejecución, corresponde a las Comunidades Autónomas su configuración y desarrollo sin interferencias como las que contempla el art. 31.

Los arts. 32 a 35 vienen a regular la estructura organizativa y de participación. Considera la Junta de Galicia que el art. 32.4 es inconstitucional, al obligar a las autoridades autonómicas a constituir órganos de composición tripartita y paritaria, limitando su capacidad de organización. La crítica que se efectúa a este apartado y también a los arts. 33, 34 y 35 es el papel que se otorga a los actores sociales, cuyo protagonismo viene a minusvalorar las competencias atribuidas a las autoridades autonómicas, que tienen una representatividad residual y una capacidad decisoria disminuida.

Las competencias reconocidas al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, son un instrumento de reducción de las competencias autonómicas, e implican que se sitúe en el centro del sistema institucional de la formación profesional a un órgano externo a las Comunidades Autónomas, cuya participación y capacidad de decisión queda diluida por la presencia del Estado, de las demás Comunidades Autónomas y de los interlocutores sociales. En conexión con la impugnación de este art. 33, se recurren los arts. 6.2, 5.2 b) y 30.3.

En la Fundación Tripartita para la Formación del Empleo (art. 34) se reconoce explícitamente su pertenencia al Estado y la presencia autonómica es casi simbólica; los puestos directivos corresponden al Estado (apartado 2) y sus funciones inciden en materias de ejecución autonómica, así en el art. 34.3 d), e) y f).

Las comisiones paritarias del art. 35 se constituyen por decisión adoptada en un ámbito estatal y tomada por los actores sociales de carácter estatal, pero se prevé asimismo la constitución de comisiones paritarias sectoriales «de otro ámbito», lo que supone que cabría la existencia de comisiones paritarias autonómicas, creadas por

actores sociales de ámbito no autonómico y sin ninguna participación de las autoridades gallegas, a las que se le imponen este tipo de órganos.

Los artículos 36 a 39 regulan la «calidad, evaluación, seguimiento y control de la formación». En el apartado 3 del art. 36 se establece que será el Servicio Público de Empleo Estatal quien decidirá la formación del profesorado y su metodología, sin que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas presenten propuestas disminuya la invasión competencial que esto supone, y también el apartado 2 del art. 37 atribuye a ese ente estatal el protagonismo para la evaluación del sistema. Finalmente, el párrafo segundo del apartado 1 del art. 38 vuelve a otorgar al citado servicio el protagonismo en la elaboración de un plan que principalmente controlará y limitará la gestión autonómica.

2. Este Tribunal, mediante providencia del Pleno a propuesta de la Sección Tercera, de 11 de septiembre de 2007, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia, acordando atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno ha correspondido, y 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 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 Galicia».

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 2007, 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 Sala Segunda, en fecha 18 de septiembre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

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

Señala el Abogado del Estado que el Real Decreto controvertido viene a unificar en un solo texto las dos modalidades de formación profesional no reglada, la formación continua de trabajadores empleados y la ocupacional, orientada a facilitar la contratación de los desempleados, y se dicta para adaptar la normativa de formación profesional no reglada a la política en la materia de ámbito europeo. Conforme a su disposición final primera, la norma se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.7 y 17 CE; a juicio del Abogado del Estado, la formación profesional continua, como ha declarado reiteradamente la doctrina constitucional, se encuadra de forma prevalente en la materia «laboral», pero no cabe desconocer la importancia en las políticas económicas para el empleo de la formación profesional ocupacional, en la que puede, además, tener incidencia, el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto es un derecho de los trabajadores pero también una política económica orientada al fomento del empleo. Resulta asimismo indiscutible el fundamento competencial de determinados preceptos en el art. 149.1.17 CE, pues se trata de un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación, basado en bonificaciones a las empresas mediante la aplicación de bonificaciones de la Seguridad Social.

Se discuten en la demanda los principios rectores del subsistema recogidos en el art. 3 b), c) y e), sin que la demanda se esfuerce en razonar la inconstitucionalidad que denuncia, no levantando la carga de alegar que le corresponde, limitándose a señalar que tales principios son la causa de que no se proceda a la territorialización de los fondos o a



excluir las facultades ejecutivas gallegas, lo que no supone sino la mera formulación de juicios indiciarios, conjeturales o hipotéticos, no admisibles como fundamento en la doctrina de este Tribunal; y en todo caso, la formulación de tales principios corresponde a la competencia estatal que, en materia laboral, abarca la totalidad de la potestad normativa. El principio de unidad de caja de la cuota de formación profesional [art. 3 b)] deriva de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social, y los principios proclamados en los apartados c) y e) carecen de contenido competencial propio y derivan directamente del modelo constitucional. Por su parte, dado que la impugnación del art. 5.1 b) se efectúa por remisión al art. 33, son extensibles al mismo los razonamientos que se hagan en relación con este último.

Considera el Abogado del Estado que el art. 6.4 desarrolla, en materia de formación profesional para el empleo, lo dispuesto en el art. 13 e) de la Ley de empleo, estimando que, de conformidad con la doctrina constitucional, el Estado puede reservarse en supuestos excepcionales y fundados que a él corresponde determinar, un ámbito de gestión en materia de formación profesional para el empleo. Un plan de formación es una unidad homogénea, diseñada de forma unitaria respondiendo a unas necesidades muy determinadas, y en circunstancias concretas, dichas necesidades no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico. Existe además una evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los diferentes convenios colectivos sectoriales y la formación profesional, pues los convenios se encargan de regular aspectos relativos a la formación profesional, teniendo en cuenta las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que se trasladan a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, en un intento de dotar a los diversos sectores productivos de una formación para el empleo específica y homogénea. La misma necesidad de formación supraautonómica puede predicarse para determinados colectivos de trabajadores asociados a entidades estatales que presenten similares y específicas necesidades formativas, de modo que tales asociaciones de ámbito estatal diseñen planes de formación homogéneos que abarquen a todos sus asociados. Cuando la formación incide en ámbitos de actividad económica o administrativa en los que tengan intervención decisiva entidades, empresas u órganos que operen en un ámbito territorial superior al autonómico resulta imprescindible prever que las acciones formativas se planifiquen a un nivel superior al autonómico. En este contexto, el art. 6.4 reserva un ámbito de gestión estatal para determinados planes y acciones de formación, basándose no solo en la mera dimensión supraterritorial de los mismos, sino de acuerdo con el carácter que tiene la formación como instrumentos para la empleabilidad de los trabajadores.

Considera además el Abogado del Estado que el precepto es respetuoso con las competencias autonómicas en la medida en que solo atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de los planes en los que, además de la supraterritorialidad, concurren otras circunstancias que obliguen a una gestión coordinada y global. E incluso en los casos en que por concurrir esas circunstancias normativamente definidas, la gestión de los planes corresponde al Estado se otorga una esencial intervención a una entidad de carácter colaborativo, como es la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en cuyo Patronato están representadas las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la denuncia de restricción de las funciones ejecutivas autonómicas, que produce el párrafo tercero, al adoptar como criterio para excluir la territorialización que haya centros de trabajo ubicados en diferentes Comunidades Autónomas, y que arrastraría, a juicio del demandante, la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera y del art. 27.6, se afirma que dicha previsión deriva del modelo de gestión del subsistema a través de bonificaciones en la cuota de formación profesional, ya que ello demanda un tratamiento unitario por empresas y no por centros de trabajo, al ser las empresas las directas beneficiarias de las bonificaciones.

En cuanto a los arts. 12.1, 13 y 14, se afirma que el sistema de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social que ingresan las empresas, establecido por el Real Decreto y concretado por las correspondientes leyes de presupuestos, es un mecanismo amparado en la competencia que consagra el art. 149.1.17 CE, constituyendo por tanto una opción legislativa que no merece reproche competencial. Y en relación con el reproche dirigido al apartado 1 del art. 14, se señala que el Estado, en ejercicio de su potestad normativa plena, puede fijar porcentajes mínimos de participación de las empresas en la financiación de las acciones formativas a través de una orden ministerial, siendo así que a las Comunidades Autónomas solo les corresponde la gestión de los fondos, es decir, los actos de aplicación de la normativa estatal.

En relación al art. 15, y pese a denunciarse la inconstitucionalidad del precepto en su totalidad, su impugnación se dirige únicamente a lo establecido en el apartado 5, por considerar que atribuye inconstitucionalmente el trámite de mediación de las discrepancias entre la empresa y los representantes de los trabajadores a las comisiones paritarias, desplazando las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, y el examen final de las discrepancias a la Administración competente. Para el representante estatal, dicha atribución es, una vez más, resultado del legítimo ejercicio por parte del Estado de su competencia legislativa, que ha optado por que las discrepancias surgidas en el seno de cada empresa entre los representantes de los trabajadores y los empresarios acerca de la formación a impartir en la misma, se diriman, en primera instancia, en el propio ámbito laboral, al margen de cualquier injerencia administrativa, a través de comisiones paritarias integradas por representantes de trabajadores y empresarios. La atribución del conocimiento último de tales discrepancias a la Administración competente respeta asimismo las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, la aplicación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social, así como su correspondiente reintegro y consiguiente régimen sancionador, a que se refieren los arts. 15.5 y 6 y 17.4, son cuestiones que constituyen régimen económico y que solo pueden corresponder al Estado en cuanto afectan al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias.

Se afirma, respecto de lo dispuesto en el art. 16, que el Estado, en ejercicio de su competencia legislativa exclusiva, ha decidido trasladar a las empresas la iniciativa y responsabilidad de configurar la acción formativa de la manera más adecuada para satisfacer sus necesidades; las empresas operan en un mercado único y no tienen por qué regirse por criterios territoriales para llevar a cabo sus acciones formativas. La previsión del art. 16.3 de que la empresa comunique el inicio y la finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal no obsta a que, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, las Comunidades Autónomas puedan recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto; y el art. 16.4 respeta la competencia autonómica, pues prevé que el Servicio Público de Empleo Estatal garantice a las Comunidades Autónomas el acceso a las comunicaciones telemáticas de las empresas y la demás información que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias.

La solicitud de inconstitucionalidad de los dos primeros apartados del art. 17 se fundamenta en las mismas razones invocadas para los arts. 12, 13 y 14, por lo que se efectúa una remisión a lo allí señalado. Y lo señalado respecto de los arts. 15.5 y 6 deja sin fundamento la imputación dirigida contra el art. 17.4.

El art. 19 constituye una típica manifestación de la legislación laboral que corresponde establecer al Estado en exclusiva, sin que opere desapoderamiento alguno de la facultad ejecutiva de la Comunidad. Además, la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el mismo se basa en hipotéticas actuaciones ejecutivas del Estado que en el precepto analizado no se concretan, por lo que el Estado ejerce su legítima competencia al prever la existencia de medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, a fin de facilitar y generalizar el acceso de las mismas a la formación de sus trabajadores.

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

En relación con la impugnación dirigida a los arts. 22 y 24.2 y 3, se remite el representante estatal a los argumentos esgrimidos en el análisis del art. 6.4 del Real Decreto. Considera que el art. 22.3 se mantiene dentro del ámbito de la legislación laboral, en cuanto se limita a regular el procedimiento para la articulación de las acciones formativas, y a definir, desde una perspectiva genérica, los sujetos externos a la Administración autonómica con los que ésta puede convenir, sin que prejuzgue ningún elemento organizativo interno de la Comunidad Autónoma, regulando únicamente los de eficacia externa; no se desplaza pues la gestión a ningún órgano estatal, sino que se impone la previa concertación con las organizaciones sindicales y empresariales, dado el carácter de derecho de los trabajadores que ostenta la formación profesional.

El art. 25. 4 y 5 se mantiene en el ámbito de la plenitud de la potestad normativa estatal que, como ha señalado la doctrina constitucional, 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. También en el ámbito de la normación se desenvuelve el art. 27.1, 2, 5 y 6, que regula desde una perspectiva general los contenidos formativos y el tiempo dedicado a la formación teórica que puede desarrollar y ejecutar la Administración competente. Respecto del apartado 5, se remite a lo expuesto en relación con los arts. 12 y 13, y en el caso del apartado 6, se dan por reproducidos los argumentos esgrimidos en relación con el art. 6.4, párrafo tercero. En la impugnación del art. 28. 2, 3 y 4, el escrito de demanda reproduce las argumentaciones anteriores, por lo que procede remitirse a ellas.

El art. 29 del Real Decreto contempla la realización de estudios de carácter general y sectorial; para el Abogado del Estado la realización de tales estudios de una manera integral y coordinada, así como la elaboración conjunta de una planificación de aquéllos por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas, con el fin de asegurar su complementariedad, responde al establecimiento por parte del Estado, en el ejercicio de su competencia para legislar, de un mecanismo de colaboración y coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica, limitándose a ejercitar legítimamente su plena competencia normativa, que le permite establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una aplicación adecuada y una interpretación conforme de la norma.

No vulneran las competencias autonómicas las previsiones del art. 30, dado que el precepto se limita a habilitar al Servicio Público de Empleo Estatal para que establezca instrumentos de coordinación, previo informe de un órgano de composición tripartita, en el que están integradas las Comunidades Autónomas; y no prejuzga, en modo alguno, el concreto instrumento de coordinación, que podrá consistir en el intercambio de información o la homologación de procedimientos y prácticas, entre otros, limitándose a plasmar la doctrina de este Tribunal sobre los principios de cooperación y colaboración.

El Estado ostenta la plena potestad normativa en el ámbito laboral y, en ejercicio de la misma, puede introducir asimismo una previsión como la del art. 31, que permita al Gobierno desarrollar un sistema integrado de información y orientación profesional con la finalidad de asesorar a los trabajadores de las oportunidades de formación y empleo y las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación. En todo caso, la demanda no levanta en este supuesto la carga de alegar, debiendo rechazarse la impugnación del precepto, en tanto se halla desprovista de todo razonamiento de apoyo.



El art. 32.4, en contra de lo que sostiene la Junta de Galicia, no organiza los servicios administrativos autonómicos, sino únicamente garantiza la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la forma que se prevea por dichas Administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales, por lo que no impone una estructura organizativa a las Comunidades Autónomas, sino que se limita a establecer un principio general de composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan, en la forma que prevean las propias Administraciones autonómicas, aplicando con ello dos principios esenciales en el modelo de formación profesional: la coordinación entre las Administraciones públicas competentes y la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales.

El art. 33 regula el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, como órgano de participación de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza meramente consultiva, plenamente incardinadas en la competencia del Estado en materia de legislación laboral, dado que en dicho órgano se encuentran, además, representados los sujetos que intervienen en la formación profesional. El art. 34 regula la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, perteneciente al sector público estatal, y que quedó consagrada en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, como entidad colaboradora y de apoyo técnico al Servicio Público de Empleo Estatal en el marco del sistema de formación profesional. El art. 35 regula las comisiones paritarias, limitándose a prever que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenio con las organizaciones empresariales y sindicales, las comisiones paritarias autonómicas, por lo que se remite a éstas la libre decisión sobre la creación de estas comisiones. Por otro lado, es indudable que en el ejercicio de la libertad sindical, los interlocutores sociales pueden crear las comisiones paritarias que tengan por convenientes, siempre que sus funciones no menoscaben competencias autonómicas, circunstancia ésta que a la vista de las funciones que se atribuyen a estas comisiones, no concurre en el supuesto examinado.

La demanda no fundamenta la impugnación dirigida contra el art. 36.3, que viene a establecer un instrumento de coordinación, al objeto de garantizar una interpretación uniforme y una aplicación adecuada de la normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, en cuanto al perfeccionamiento del profesorado y al desarrollo de una metodología técnico-didáctica orientada al mismo. Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas están a salvo, en todo caso, al establecer el precepto que cuando las acciones del plan de formación del profesorado vayan dirigidas específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma, serán gestionadas en el ámbito autonómico. El art. 37.2 regula la evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, que se atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal y a las Comunidades Autónomas, ya que de otro modo sería imposible evaluar el conjunto del subsistema por cada Comunidad Autónoma, dado que la actuación de las mismas se circunscribe a su respectivo territorio. En esta misma línea, el art. 38.1 regula el seguimiento y control de la formación, con expresa salvaguarda de las competencias autonómicas, refiriéndose expresamente a los órganos estatales y autonómicos para participar en la elaboración del mencionado plan.

La disposición adicional primera contienen la distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, y contempla uno de aquellos supuestos en los que la extraterritorialidad de la competencia y la naturaleza y contenido de la competencia controvertida justifican la actuación de un órgano estatal, dado que resulta imposible que una sola Comunidad pueda llevar a cabo la gestión de las bonificaciones, teniendo en cuenta el interés general y las circunstancias concurrentes en cada una de las Comunidades Autónomas en las que existan centros de trabajo de la empresa. Los datos necesarios para efectuar la evaluación, seguimiento y control adecuado de los recursos públicos destinados a las iniciativas de formación en las empresas solo se encuentran a disposición del Servicio Público de Empleo Estatal, por su capacidad de coordinación a nivel estatal.

5. Por providencia de 5 de junio se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y, subsidiariamente y en todo caso, en relación con los artículos 3 b), c) y e); 5.1 b); 6.2 y 4; 12.1; 13 a 16; 17; 19; 21; 22; 24.2 y 3; 25.4 y 5; 27.1, 2, 5 y 6; 28.2, 3 y 4; 29; 30; 31; 32.4; 33; 34; 35; 36.3; 37.2; 38.1; disposición adicional primera y disposición final primera.

El Letrado de la Junta de Galicia considera que la formación profesional para el empleo se encuadra en el ámbito laboral, por lo que la regulación efectuada por el Real Decreto encuentra amparo en lo dispuesto por el art. 149.1.7 CE, sin que el hecho de que la norma regule conjuntamente la formación profesional ocupacional (para desempleados) y la continua (para ocupados) altere el anterior planteamiento; debiendo descartarse la aplicación del título competencial previsto en el art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social) que se alega también como fundamento de la competencia estatal en la disposición final primera del Real Decreto. La impugnación se fundamenta en que los artículos que son objeto del presente conflicto exceden de las competencias que en materia de legislación laboral atribuye al Estado el citado art. 149.1.7 CE, vulnerando las competencias de ejecución que en dicha materia corresponden a la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 29.1 de su Estatuto de Autonomía.

El Abogado del Estado, como más ampliamente se expone en los antecedentes de esta resolución, sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales que al Estado corresponden, siendo el título prevalente el establecido en el art. 149.1.7 CE, sin que pueda negarse la incidencia del título recogido en el número 13 del mismo artículo, en la medida en que el Real Decreto unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional, y el título previsto en la regla 17, pues se contempla un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y de los permisos individuales de formación, basado en un crédito para formación que las empresas podrán hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social. Los mencionados títulos competenciales habilitan al Estado para establecer el régimen jurídico del subsistema de formación profesional para el empleo, así como para la fijación del modelo de financiación y organización del mismo, por lo que solicita la íntegra desestimación del conflicto.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo, es preciso determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en el Real Decreto que es objeto del presente conflicto. La cuestión ha de ser examinada a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente en relación a los procesos de naturaleza competencial, en concreto, que «la eventual pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

En el supuesto que nos ocupa, el art. 5.1 b) ha sido modificado por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, que se limita a incluir a los cuidadores profesionales de personas en situación de dependencia entre los destinatarios de la formación profesional para el empleo. Y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, introduce modificaciones puntuales en los arts. 22 y 24. Ninguna de las modificaciones introducidas en los preceptos impugnados viene a alterar la

fundamentación competencial que sustenta la impugnación formulada por la Junta de Galicia, por lo que se mantiene viva la controversia planteada en relación con los mismos.

El artículo 27 ha sido expresamente derogado en su totalidad por la disposición derogatoria única, apartado b) del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, que desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y establece las bases para la formación profesional dual, sin que haya sido objeto de nueva regulación en los mismos términos en esta última disposición, lo que, en consecuencia, determina que se haya producido la desaparición sobrevenida de la controversia competencial en relación con el mismo.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que la argumentación que sustenta el presente conflicto presenta una fundamental coincidencia con la que ha dado lugar a la STC 244/2012, de 18 de diciembre, y a las posteriores SSTC 16/2013, de 31 de enero; 35/2013, de 14 de febrero, y 62/2013, de 14 de marzo, cuya doctrina ha de tenerse pues presente en la resolución de la presente controversia.

3. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debemos proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa, teniendo en cuenta que ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias que, en materia laboral atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE y a la Comunidad Autónoma el art. 29.1 de su Estatuto de Autonomía.

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

Dentro del concepto genérico de «formación profesional» encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua –que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo– forman parte del ámbito laboral y, en este sentido, hemos declarado que «[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela, en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre» (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

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

desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de «legislación laboral» dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

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

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», el reparto competencial en esta materia viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 29.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia. El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y el segundo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución, ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de este.

El deslinde competencial en esta materia –como recuerda la STC 244/2012, FJ 3– ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia.

4. Examinado el reparto competencial en la materia, procede entrar en el análisis de la controversia competencial planteada, lo que exige, en primer término, abordar la impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto. Esta impugnación se sustenta por la Junta de Galicia en que la norma impugnada no procede a la completa territorialización de los fondos públicos y su correlativa atribución a las Comunidades Autónomas para realizar su competencia de ejecución; se produce así el desplazamiento de los centros decisores y organizadores hacia la Administración del Estado, mediante la creación de órganos donde la representación autonómica queda diluida; el traspaso de responsabilidades a los actores sociales, en merma de las competencias gallegas de gestión; la existencia de acciones formativas gestionadas por el Estado, así como el sometimiento de las facultades ejecutivas autonómicas a un encorsetamiento consciente y cualificado y la entrega de la formación de demanda a las empresas a las que se asigna financiación directamente por el Estado a través de las bonificaciones en las cuotas de formación de la Seguridad Social.

Los argumentos esgrimidos para fundamentar la impugnación global del Real Decreto coinciden con los utilizados en su momento por la Junta de Galicia para fundamentar el conflicto positivo de competencias planteado contra el Real Decreto 1046/2003 y que dio lugar a la STC 16/2013, de 31 de enero, por lo que cabe reiterar ahora lo que entonces afirmamos, en el sentido de que «es al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación laboral ex art. 149.1.7 CE, a quien corresponde en exclusiva la regulación completa del subsistema de formación profesional continua y el establecimiento de un régimen jurídico unitario y, en consecuencia, quien ostenta con carácter excluyente la competencia para abordar la presente regulación, siendo así que la propia Junta de Galicia no reivindica para sí el ejercicio de la competencia normativa plasmada en la presente norma reglamentaria, sino únicamente discute aquellos aspectos concretos de la regulación efectuada que, a su juicio, pertenecen al ámbito propio de la ejecución o

aplicación de la norma. La competencia ejercida es pues la de 'legislación' que corresponde al Estado en su totalidad, si bien no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma y, desde esta perspectiva, procede rechazar la impugnación global que se formula, debiendo procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, con el fin de comprobar el adecuado respeto de las mencionadas competencias ejecutivas» (FJ 4).

5. Entrando ya en el examen de los distintos preceptos impugnados, hemos de comenzar por el art. 3 del Real Decreto, en el que se enuncian, entre los principios generales del subsistema de formación profesional para el empleo, los siguientes: «la unidad de caja de la cuota de formación profesional» [apartado b)]; «la unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas» [apartado c)]; y «la vinculación del sistema con el diálogo social y la negociación colectiva sectorial» [apartado e)].

La Comunidad Autónoma formula recurso contra estos tres apartados, y considera, en primer término, que debe excluirse la mención al principio de unidad de caja, pues al no tener las cuotas relativas a la formación profesional la consideración de recurso de la Seguridad Social, no deben vincularse o estar afectadas por el mencionado principio de caja única. En relación con ello, y como ya hemos señalado, el principio de unidad de caja «es un principio general de naturaleza contable que, como es evidente no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social. En el contexto en que ahora se suscita, el precepto 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 (STC 244/2012, FJ 5)» (STC 16/2013, FJ 5). No procede, en consecuencia, la impugnación dirigida contra el apartado b).

En lo que respecta a los apartados c) y e), resulta claro que la mera enunciación de unos principios de carácter general, no otorga *per se* a estos apartados un contenido competencial que sea susceptible de invadir o menoscabar las competencias autonómicas en materia laboral, debiendo rechazarse la afirmación que efectúa la demanda de que tales principios son utilizados «como excusa para la intromisión estatal», afirmación que no resulta admisible en sede jurisdiccional, en la que hemos negado reiteradamente la viabilidad de las impugnaciones fundadas en «juicios indiciarios, conjeturales o hipotéticos» (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 5), o la que se plantea «sobre supuestos implícitos en las normas y sus presuntas consecuencias» (SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 7), por «no ser misión de este Tribunal prevenir conflictos, sino eliminar transgresiones concretas y efectivas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 4).

Los principios que se enuncian en estos apartados no solo no resultan extraños, sino que son inherentes al propio modelo constitucional de relaciones económicas y laborales, pues la unidad del mercado y la libre circulación de trabajadores se vincula a lo señalado en el art. 139.2 CE y, como ya hemos dicho (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6), de la Constitución deriva la unidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único, del que deriva la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional, de bienes, capitales, servicios y mano de obra, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, unidad de mercado que resulta compatible con la distribución territorial del poder. A su vez, el diálogo social y la negociación colectiva sectorial son principios directamente vinculados a los derechos de representación colectiva y sindical (arts. 7 y 28 CE), constituyen un derecho de los trabajadores (art. 37 CE) y son instrumentos esenciales en el funcionamiento democrático del mercado de trabajo. Debe rechazarse, en consecuencia, la impugnación dirigida contra estos apartados.

6. Es objeto de impugnación, en segundo lugar, el art. 6.4 y, por conexión con el mismo, los arts. 22, 24.2, 28.3 y 4, 30.2, y 38.1, en cuanto prevén la ejecución de acciones formativas en el ámbito estatal.



La Junta de Galicia reprocha a estos preceptos que contemplan la existencia de iniciativas de formación profesional gestionadas directamente por el Estado a través de su servicio público de empleo, lo que implica una invasión de las competencias ejecutivas autonómicas. La Junta reconoce expresamente la posible existencia de supuestos excepcionales en los que se produzca una reserva al Estado de la gestión de la formación profesional, pero discrepa de la concreción que de tales supuestos excepcionales se efectúa en el precepto cuestionado, considerando que las causas para la atribución de competencia al Estado contempladas en el mismo, adolecen de una excesiva generalidad y ambigüedad, amparadoras de una posible interpretación extensiva.

El artículo 6 viene a distinguir, en el ámbito de los fondos de formación profesional para el empleo, entre los destinados a financiar subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas (apartado 3) y los fondos que se destinen en la Ley de presupuestos generales del Estado a financiar subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (apartado 4). Y, en lo que respecta a estos últimos, el art. 6.4 viene a establecer los criterios generales que habrán de ser tenidos en cuenta para que proceda la gestión de las subvenciones por el citado servicio público de empleo.

Una cuestión similar a la presente, ha sido objeto de análisis en la reciente STC 22/2014, de 13 de febrero, en la que, recogiendo una consolidada doctrina constitucional al respecto, señalamos que «la controversia trabada en relación con este precepto viene a plantear 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 ejecutivas al Estado, por lo que, siguiendo los postulados señalados en nuestra doctrina, 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, solo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ... Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse el examen pormenorizado de los preceptos impugnados.» (FJ 2).

Continúa señalando la Sentencia que «de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ya reproducida, si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, pues la regla general, en el caso de competencias ejecutivas, será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. La concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 9), lo que en este caso, obliga a acudir

a las disposiciones que reglamenten y desarrollen en el futuro los concretos programas.» [STC 22/2014, FJ 2 a)].

Las anteriores conclusiones son aplicables al supuesto que se examina, habida cuenta de que el mismo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión.

A ello cabe añadir que las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. En concreto, y en materia de formación profesional, hemos afirmado que «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 naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la 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 supuesto que se analiza» (STC 244/2012, FJ 7).

No resulta otra conclusión distinta de los propios términos de la demanda planteada por la Junta de Galicia, que se sustenta sobre la mera posibilidad de una futura interpretación expansiva de los supuestos contemplados en este precepto, argumento que permite afirmar que se trata «no de la denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias autonómicas, sino, como máximo, de un alegato meramente preventivo construido a partir de un determinado entendimiento del tenor literal de dicho artículo, de suerte que aceptar esta tacha conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento también preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada» (por todas, STC 6/2013, de 17 de enero, FJ 3).

Procede, en consecuencia rechazar la impugnación formulada en relación con el art. 6.4 y la de los preceptos conexos, respecto de los cuales no se aporta argumentación específica alguna, salvo la presunta conexión.

7. Se impugna por la Junta de Galicia el modelo de financiación de las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación, que se contemplan en los arts. 12.1, 13 y 14; y, en conexión con los anteriores, en los arts. 17.1 y 2 y 28.2 y 3. Considera al respecto la Comunidad Autónoma que en estos preceptos se establece un modelo de financiación de las acciones de formación de demanda que se vincula a bonificaciones en la cuota de la Seguridad Social que ingresan las empresas, del que expresamente se excluye su carácter subvencional, lo que evita cualquier competencia de gestión por parte de la Administración autonómica.

Esta cuestión ya fue planteada con ocasión del modelo precedente al que ahora se analiza, y ha sido objeto de examen específico en la jurisprudencia constitucional antes citada, que vino a rechazar este argumento, por cuanto «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. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; 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» (STC 244/2012, FJ 6, y STC 16/2013, FJ 6).

Lo que acaba de señalarse resulta asimismo trasladable a la impugnación dirigida contra el art. 16. 1 y 2, en el que se contempla la ejecución de las acciones formativas por las propias empresas. Y ello porque, como también afirmamos en relación con el anterior modelo, el Estado, en ejercicio de sus competencias en materia de legislación laboral viene «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 estos y los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, en la medida en que ... 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» (STC 244/2012, FJ 2).

El art. 16 en sus apartados 3 y 4 prevé que la empresa comunique el inicio y finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal, garantizándose a las Comunidades Autónomas el acceso en tiempo real a las comunicaciones telemáticas realizadas y a toda la información necesaria, para que en el ámbito de sus competencias establezcan su sistema de evaluación, seguimiento y control de las acciones formativas de las empresas. Se contempla en estos preceptos una cuestión relativa a la disponibilidad de la información, que no presupone ni determina la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de la autonómicas, sino la mera utilización de técnicas de coordinación que tienen por objeto hacer posible el acceso automático a la información necesaria, para el adecuado ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución, lo que se acomoda al modelo que contempla el art. 7 *bis* c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos del art. 13 e) de la misma Ley, por lo que no se produce una vulneración de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

8. En relación al art. 15, pese a denunciarse la inconstitucionalidad del precepto en su totalidad, la impugnación se dirige únicamente a lo dispuesto en los apartados 5 y 6. Considera la Junta de Galicia que se atribuye inconstitucionalmente la mediación de las discrepancias entre la empresa y los representantes de los trabajadores a las comisiones paritarias y la decisión final a la Administración competente, desplazando las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas en esta materia.

En relación con esta cuestión, ya hemos señalado, respecto de un precepto análogo del sistema anterior, que «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» [STC 244/2012, FJ 8 b)]. Los argumentos expuestos son trasladables en sus propios términos al presente supuesto y determinan que deba rechazarse la impugnación formulada contra este precepto.

9. El art. 19 contempla la elaboración, coordinada por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas, de un plan de apoyo a las empresas, dirigido a la prestación de asesoramiento y asistencia técnica para satisfacer sus necesidades formativas. Se contempla en este precepto el ejercicio coordinado de funciones de mero asesoramiento, información y puesta a disposición de las empresas de herramientas técnicas, funciones de apoyo y asesoramiento que, como señalamos en la STC 95/2013, FJ 5, «no tienen carácter vinculante para las empresas, por lo que no implican el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva ni son capaces de traducirse en actos de gestión, y, en consecuencia, no invaden las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas».

Similares argumentos resultan aplicables a lo previsto en el art. 21, en el que se contempla que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de conformidad con los reales decretos sobre traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, y considerando las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, realizará una planificación plurianual en la que se determinarán las prioridades, objetivos generales y recomendaciones a tener en cuenta en la oferta formativa del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. Estamos ante una función que, a partir de las propuestas formuladas por las propias Comunidades Autónomas a través del órgano de participación, tiene por objeto exclusivo la emisión de recomendaciones y propuestas de carácter no vinculante, dirigidas a garantizar un funcionamiento más eficaz del sistema en su conjunto. Nos encontramos en consecuencia ante el ejercicio de una función que, por su propia naturaleza, tiene una dimensión supraterritorial, y cuyo objeto exclusivo es el de contribuir a mejorar la eficacia en el funcionamiento del subsistema en su conjunto y, en consecuencia, no interfiere ni menoscaba las competencias de ejecución que corresponden a cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial.

En el art. 24.3 se contempla que la ejecución de los planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores desocupados en el ámbito autonómico, se llevará a cabo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en función del carácter sectorial o intersectorial del correspondiente plan de formación. La Comunidad Autónoma considera que dicha previsión supone una injerencia en sus competencias de ejecución en materia laboral.

En relación a este precepto procede reiterar que «estamos ante una materia, la laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa, incluyendo la definición de aquellos supuestos en que, por las características de la acción formativa y la naturaleza de sus beneficiarios, se exceden las competencias autonómicas de ejecución» (STC 244/2012, FJ 7). Lo señalado en el precepto que se examina forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos: «el presente Real Decreto plantea un modelo de formación profesional para el empleo que insiste en la necesidad de conjugar la realidad autonómica de nuestro Estado y la inserción de la formación en la negociación colectiva de carácter sectorial estatal, creando un marco de referencia en los planos estatal y autonómico, así como en el plano sectorial y de la empresa»; y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las

competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación.

El art. 25 viene a regular las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados. La impugnación formulada por la Junta de Galicia se concreta a los apartados 4 y 5, en los que se prevé que estos trabajadores puedan percibir ayudas, en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como por razones de conciliación, y becas a determinados colectivos, en los términos que se determinen por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y que se financiarán en régimen de concesión directa. Considera la Comunidad Autónoma recurrente que dicha regulación se integra en el ámbito de la ejecución, de competencia autonómica.

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

Las ayudas contempladas en los preceptos impugnados encuentran acomodo en lo dispuesto por esta jurisprudencia constitucional, habida cuenta de que lo que se atribuye al Estado en este precepto no es sino la determinación de la cuantía, condiciones de otorgamiento y régimen de concesión de las ayudas, esto es, tanto el destino como las condiciones de tramitación de las mismas, remitiéndose a lo establecido con carácter general en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, dictado en desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Queda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas.

10. Los arts. 29, 30 y 31 regulan el apoyo, acompañamiento y las acciones complementarias a la formación y, aunque la impugnación se dirige en principio contra la totalidad de estos preceptos, la argumentación contenida en la demanda se ciñe únicamente a determinados apartados de los mismos. En concreto, se impugna el art. 29.2, en cuanto atribuye competencia al Estado para intervenir en la planificación de los estudios a realizar en materia de formación profesional para el empleo; el art. 30.2, en la medida en que reconoce la competencia estatal para la gestión de subvenciones destinadas a la financiación de estas acciones, reduciendo la gestión autonómica al supuesto de que las acciones afecten en exclusiva al territorio autonómico; y el art. 31 en su totalidad, por estimar que la información y orientación profesional pertenece al ámbito de la ejecución, de exclusiva competencia autonómica.

El art. 29 contempla en su apartado 1 la realización por las Administraciones competentes de estudios, de carácter general y sectorial, de manera integral y coordinada para el conjunto del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional. En el apartado 2 del precepto se dispone que, con el fin de «asegurar la complementariedad», se lleve a cabo una planificación conjunta por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, de los estudios a realizar, incluyendo la financiación y los órganos competentes para su ejecución.

La realización conjunta y coordinada de estudios, dirigidos al conocimiento conjunto del sistema, constituye clara expresión de lo que no es sino un mecanismo de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, en el ámbito de las llamadas acciones complementarias a la formación, que no excluye ni impide cualesquiera otros informes o



estudios que puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial. No incide pues en el ámbito de la ejecución de las iniciativas o actividades en materia de formación profesional para el empleo, y no tiene otro objeto que el de facilitar, al conjunto de actores implicados en el subsistema, un conocimiento global de estas acciones complementarias. La coordinación entre el Estado y las Comunidades admite distintas fórmulas y «todas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación e integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a cohonestarse, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines» (STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 4). A este objetivo común viene a responder el precepto que se analiza, que no es sino expresión de una concurrencia de voluntades, constitucionalmente admisible, que no sustrae ni menoscaba las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas para resolver sobre asuntos de su propia competencia. Como dijimos en la STC 95/2013, «la elaboración de informes, estudios o propuestas ... responde a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y tiene por objeto favorecer la adecuada articulación de las respectivas competencias, sin que tales funciones sean susceptibles de alterar el marco competencial, permitiendo, al contrario, la coordinación entre las Administraciones implicadas con vistas a un funcionamiento del sistema más eficiente» (FJ 5).

En el art. 30 se contemplan las acciones de investigación e innovación y, tras señalar en el apartado 2 que por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que se otorguen para la financiación de este tipo de acciones, se dispone que «la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas».

A diferencia de lo señalado en relación con el artículo 25, se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de este, aunque el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (FJ 8). Y como señalaba la STC 111/2012, FJ 7, precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tal alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados.

La atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas. Como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6 de esta resolución, semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y solo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio

de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma.

El artículo 31 contempla el desarrollo por el Gobierno, en el marco de lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, de un sistema integrado de información y orientación profesional que tiene por objeto asegurar el asesoramiento a los trabajadores desempleados y ocupados, en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación. Este precepto se dicta de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 bis de la Ley Orgánica 5/2002, en el que se determina que este sistema integrado tiene por objeto establecer una red, que asegure el asesoramiento a los ciudadanos en relación con las posibilidades de información, empleo y reconocimiento de competencias, que permita la coordinación de los dispositivos dependientes de las administraciones educativas y laborales, de la Administración local, de los interlocutores sociales y de cualquier otro organismo o entidad que preste servicios públicos de orientación. Estamos pues de nuevo ante el ejercicio de una actividad de coordinación que tiene por objeto la integración en una red común de las funciones de información y orientación a trabajadores y desempleados, con el fin de mejorar la eficiencia en la difusión de la información sobre las oportunidades de formación y empleo, mediante la colaboración de todos los servicios públicos implicados y, en cuanto tal, en nada coarta las competencias de ejecución autonómicas, ni la posibilidad de que la aludida labor de difusión pueda ser llevada a cabo, además, por cualesquiera otros servicios autonómicos, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada.

11. En los arts. 32 a 35 del Real Decreto se regula la estructura organizativa y de participación en materia de formación profesional para el empleo, integrada por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33); la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (art. 34) y las comisiones paritarias (art. 35).

La impugnación formulada por la Junta de Galicia considera que a través de esta estructura organizativa se atribuye un exceso de representatividad a los interlocutores sociales, que minusvalora la posición y competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en esta materia. Se impugna el art. 32.4, por considerar que «obliga» a las autoridades autonómicas a constituir órganos de composición tripartita y paritaria, limitando con ello su capacidad de organización.; el art. 33 [y, en conexión con el mismo, los arts. 5.1 b) y 6.2] porque a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo se produce la asunción de competencias ejecutivas por un órgano externo a las Comunidades Autónomas, cuya participación y capacidad de decisión queda diluida por la presencia del Estado y de las demás Comunidades; el art. 34, por considerar que en la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, la presencia autonómica es prácticamente simbólica y las funciones que se le atribuyen, pese a la cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas, inciden también en el ámbito de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas; y el art. 35, en cuanto la creación de las comisiones paritarias obedece a una decisión tomada en un ámbito estatal, adoptada por

los actores sociales de carácter estatal, que podrían actuar en el ámbito autonómico sin ninguna participación de las autoridades gallegas.

En lo que respecta a la estructura organizativa en materia de formación profesional, hemos señalado que «la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral prevista en el art. 149.1.7 CE supone la atribución a este de la íntegra regulación de la materia y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas. Las técnicas de cooperación y colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas han sido reiteradamente definidas como consustanciales al modelo de Estado que la Constitución establece, pues el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación y concertación o acuerdo previstas en las 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 244/2012, FJ 8).

Continuaba señalando la STC 244/2012 en su fundamento jurídico 8 que «estos son pues los criterios hermenéuticos que han de ser tomados en consideración para el análisis de los preceptos impugnados, criterios que permiten afirmar que la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida, tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de servicios y unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengán a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas.»

Partiendo de estas premisas, y entrando en el examen de los preceptos impugnados, procede señalar que el art. 32.4 se limita a establecer, con el carácter de principio organizativo general, la garantía de una participación tripartita y paritaria de las Administraciones públicas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en los órganos que se constituyan, remitiéndose para dicha constitución a «la forma que se prevea por dichas Administraciones en sus respectivos ámbitos territoriales». No se produce pues imposición alguna de un modelo organizativo específico a las Comunidades Autónomas, más allá de la razonable garantía de una representación equilibrada de quienes constituyen parte necesaria en el funcionamiento del subsistema de formación para el empleo que en el Real Decreto se regula, por lo que no resultan afectadas las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33) se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes,

recomendaciones y toma de conocimiento. En la mayoría de los casos se reproducen, además, las funciones que en el modelo anterior se atribuían a la Comisión Estatal de Formación Continua y que fueron objeto de análisis específico en la STC 244/2012, FJ 8 a), a cuya argumentación procede remitirse, y que nos permitió concluir que las citadas funciones «no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas».

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

En el art. 35 se contemplan las comisiones paritarias sectoriales, que actúan en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, y por tanto de carácter supraautonómico, y que tienen el carácter de órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales. Son pues órganos en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, y a los que se atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, pudiendo también efectuar una remisión genérica a lo señalado respecto de las mismas en la [STC 244/2012, FJ 8.b)].

12. Los arts. 36, 37 y 38 regulan la «calidad, evaluación, seguimiento y control de la formación». El recurso formulado por la Junta de Galicia se dirige contra el art. 36.3, que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la decisión sobre el plan de formación del profesorado; el art. 37.2, en el que se asigna a ese mismo ente estatal el protagonismo para la evaluación del sistema; y el párrafo segundo del apartado 1 del art. 38, en cuanto vuelve a otorgar al Servicio Público de Empleo Estatal el protagonismo en la elaboración del plan de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo que –se afirma por la Comunidad Autónoma– vendrá además a controlar y limitar la gestión autonómica.

El art. 36.3 contempla la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas, de un plan para el perfeccionamiento del profesorado, cuyas acciones se ejecutarán a través de los centros de referencia nacional o, cuando vayan dirigidas específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma, serán gestionadas en el ámbito autonómico. Las alegaciones formuladas por la Junta de Galicia se limitan a reprochar que sea el Estado quien decida la formación del profesorado y su metodología, sin que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas presenten propuestas disminuya la invasión competencial que esto supone.

En relación con esta materia, hemos de partir, como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 7, «de nuestra doctrina según la cual la materia de perfeccionamiento del personal docente, funcional y no funcional, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, de suerte que, situados en dicho ámbito material, hemos reconocido que el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos

recursos persiguen». Asimismo afirmamos que «la cuestión controvertida ... se contrae a determinar si la atribución a un órgano estatal de la potestad de desarrollar programas de formación permanente del profesorado ... es en sí misma vulneradora de las competencias autonómicas en materia de educación. Para ello resulta procedente trasladar al presente caso las conclusiones que alcanzamos en relación con la formación continua de los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, de 14 de febrero, en la que, en un ámbito como la sanidad, en el que la delimitación competencial también responde al binomio bases-desarrollo, consideramos que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución correspondían a la competencia autonómica, si bien ello no impedía al Estado que discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio las Comunidades Autónomas y ello con eficacia en todo el territorio nacional.»

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

En cuanto a lo dispuesto en los arts. 37.2 y 38.1, y respecto de las dudas que se suscitan en torno a la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas de un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, y un plan de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo, resulta suficiente remitirse a lo señalado en la STC 95/2013, FJ 6, en relación con una previsión similar (el plan anual de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua) en el sentido de que «las funciones reseñadas tienen por objeto el seguimiento, análisis y evaluación global del funcionamiento del subsistema de formación profesional continua, se realizan y afectan al conjunto del territorio y, en consecuencia, tienen un ámbito supraterritorial que determina que hayan de encomendarse a un órgano estatal –el Servicio Público de Empleo Estatal–, constituyendo, además, complemento indispensable para la eficacia en la adopción de las decisiones legislativas que afectan a la ordenación del conjunto del subsistema ... sin que tales funciones implique vulneración o menoscabo de las que, con idénticas características, puedan desarrollar las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 16/2013, FJ 9)».

La disposición adicional primera atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la realización de las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, y atribuye tales actividades a las Comunidades Autónomas cuando las empresas tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de la misma Comunidad Autónoma.

Este criterio para la fijación del punto de conexión para el respectivo ejercicio de las competencias que se mencionan, es coincidente con el que fue objeto de examen en la STC 95/2013, FJ 7, donde vinimos a señalar que «el modelo de financiación de la formación continua ... se caracteriza porque pivota alrededor de las empresas, que son las que gestionan las acciones formativas y su financiación a través de las bonificaciones



en la cuota, lo que hace que ... sean éstas las que se configuran como beneficiarias directas del régimen de financiación pública. Esto determina que la intervención administrativa, incluidas las funciones de naturaleza ejecutiva haya de ejercerse, necesariamente, de forma unitaria y homogénea sobre ese núcleo empresarial que constituye el objeto exclusivo sobre el que recae la actuación pública en esta materia, pues ... tanto la planificación, ejecución y gestión de las acciones de formación, como la aplicación del régimen de financiación de las mismas, mediante bonificaciones en la cuota empresarial, se llevan a cabo de forma única y conjunta por las empresas y, consecuentemente, la actuación administrativa ha de ajustarse a este mismo punto de conexión, no siendo susceptible de fraccionamiento, pues ello daría lugar a un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación territorial de los diferentes centros de trabajo, que resulta incompatible con los criterios legislativos expuestos. Dicho lo anterior, es también evidente que la determinación de la competencia no puede depender solo de la estructura de la empresa sino que habrá de atender en cada caso al efectivo alcance y afectación de las acciones formativas, de modo que no se impida que empresas de implantación nacional, con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, puedan planificar y llevar a cabo actividades de formación de dimensión autonómica». Lo anterior nos llevaba a concluir, en términos que son trasladables al presente supuesto, que la disposición adicional afectada «no hace más que acoger un criterio que efectivamente atiende en primer término a las empresas beneficiarias, responsables de la planificación de las acciones formativas, una determinación que no conculca las competencias autonómicas».

Por último, la objeción que se formula en relación con la disposición final primera en conexión con lo dispuesto en los arts. 12.1, 13, 15.4 y 5, 16 y 17, en la medida en que afirma que los mismos se dictan al amparo del artículo 149.1.17 de la Constitución, que atribuye al Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, debe ser admitida por las razones que se explicitan en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, y de conformidad con lo establecido en la STC 244/2012, FJ 9.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida de objeto, en relación con la impugnación dirigida contra el artículo 27 del Real Decreto.

2.º Declarar que el artículo 30.2, inciso segundo y la disposición final primera, en la mención que realiza al artículo 149.1.17 de la Constitución, vulneran las competencias de la Junta de Galicia.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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

*Voto Particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007*

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 de la Sala.

1. Quiero llamar la atención, ante todo, acerca del aspecto relativo a la incidencia que podría tener en este asunto el título competencial del art. 149.1.13 CE, y los correlativos de las Comunidades Autónomas en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía, cuestión que la Sentencia de la mayoría se limita a apuntar pero sin profundizar en ella, a pesar de la peculiaridad que, en orden al análisis de esa cuestión, presentaba el objeto del conflicto positivo de competencia resuelto por la Sentencia. En efecto, a diferencia de lo que ocurría con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto –enjuiciado en otros pronunciamientos previos de este Tribunal, cuya doctrina se limita a aplicar la Sentencia de la que discrepo–, que solo regulaba la formación profesional continua, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que en este proceso se cuestionaba, regula el subsistema de la formación profesional para el empleo, en el que se incluyen tanto la formación profesional continua como la ocupacional, esta última dirigida a los desempleados. A mi juicio resultaba inexcusable profundizar en el análisis de este extremo, no por capricho, sino en atención a razones de peso, tras las que se encuentran las propias decisiones previas de este Tribunal en la materia.

Por una parte, en congruencia con la postura que mantuvo el Pleno de este Tribunal en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, referida al Real Decreto 1046/2003 y, por consiguiente, solo a la formación continua de los trabajadores empleados, en la que se dejó abierta la posibilidad de que el Estado pudiera apelar al título del art. 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 otros colectivos que no eran propiamente trabajadores ocupados ni asalariados, lo que se tradujo en que se diera por constitucionalmente lícita la cita del título competencial del art. 149.1.13 CE contenida en la disposición final primera del Real Decreto 1046/2003 como fundamento competencial de la norma. Si así se entendió en aquel supuesto, cuánto más en el presente caso, en el que la regulación se extiende no solo a los trabajadores ocupados, sino también al colectivo de los desempleados, con la consiguiente incidencia en los planes de empleo y en la ordenación de la economía.

Por otra parte, el propio preámbulo del Real Decreto 395/2007, al exponer los objetivos y fines de la reforma, contiene diversas referencias que van más allá de lo estrictamente laboral, que llaman a tomar en consideración la perspectiva del art. 149.1.13 CE. Así, la conceptualización de la formación como un «objetivo estratégico para reforzar la productividad y competitividad de las empresas en el nuevo escenario global», la referencia a la necesidad de adaptar la formación dirigida a trabajadores ocupados y desempleados «a la nueva realidad económica y social, así como a las necesidades que demanda el mercado de trabajo», o la necesidad de una visión integradora de la formación y el empleo «en la realidad del actual mercado de trabajo, que rompa la barrera entre la población ocupada y desempleada en la perspectiva del pleno empleo ... y que garantice la cohesión social», y el reconocimiento de «la estrecha vinculación de la formación tanto con el empleo como con las políticas macroeconómicas y microeconómicas», así como a la necesidad de desarrollar «estrategias comunes para los diferentes sectores productivos en el marco de la unidad de mercado». Y con estas referencias lo consecuente hubiera sido tener en cuenta lo que se sostuvo en la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 4, al señalar:

«[E]ste Tribunal ha considerado que la movilización de recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo concierne a ámbitos que no se limitan a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con esta, sino que se trata “de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 11).

El Estado ostenta pues, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE.»

Paralelamente, como se señaló en dicha Sentencia, habrían de tenerse en cuenta no solo la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en materia de trabajo, sino también la competencia para la promoción de la actividad económica, sobre la ordenación de la actividad económica y la competencia de desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica, títulos que, según se entendió en aquel caso respecto de Cataluña, «habilitan a la Comunidad Autónoma para establecer y desarrollar su propia política de empleo en la medida en que no se oponga o contradiga las políticas estatales y, por supuesto, no incida en la legislación laboral que es competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.7 CE».

Y este camino, que debería haber sido explorado por la Sentencia aprobada por la mayoría, ha quedado sin desarrollar en una cuestión de tanto calado como la que, en mi opinión, aquí se suscita.

2. Expuesto lo anterior, he de centrarme ahora en el punto donde radica de manera esencial mi discrepancia con la Sentencia aprobada por la mayoría. En esta se dan por buenos los criterios empleados por el Real Decreto 395/2007 para asignar a lo largo de su articulado un importante elenco de competencias ejecutivas a la Administración del Estado. Mi disensión se concreta en el art. 6.4 y en la disposición adicional primera, preceptos en los que se plasman tales criterios de forma general, y a partir de los cuales se configuran los distintos supuestos de intervención de los órganos estatales recogidos en la norma.

El primero de ellos, referido a la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo atribuye la gestión de los fondos al Servicio Público de Empleo Estatal cuando se trate de «planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de una acción coordinada y homogénea, que tengan por objeto la impartición de acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado o que se dirijan a trabajadores inmigrantes en sus países de origen». A continuación, el precepto especifica los expresados requisitos, identificando una serie de supuestos en los que aquéllos concurren: planes de formación amparados en la negociación colectiva sectorial estatal cuando el diseño y programación de las acciones formativas incluidas en dichos planes y la gestión de los correspondientes recursos se realicen de manera global, integrada o coordinada en el correspondiente ámbito sectorial y por las partes legitimadas para la negociación del correspondiente convenio o acuerdo; planes de formación de carácter intersectorial que favorezcan la adquisición de competencias básicas que permitan mejorar la empleabilidad y promoción profesional y personal de los trabajadores, cuando concurren las características de globalidad, integración y coordinación y se lleven a cabo por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal, así como por las organizaciones de la economía social y asociaciones de autónomos, con notable implantación en dicho ámbito; acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de desempleados cuando su ejecución afecte a centros de trabajo ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, así como las dirigidas a colectivos con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional cuando su ejecución, afectando a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma y precisando una coordinación unificada, exija la movilidad geográfica de los participantes.

Por su parte, la disposición adicional primera atribuye a la Administración General del Estado la realización de las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad

Social que se aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, mientras que serán las Comunidades Autónomas quienes realicen dichas actividades cuando las empresas tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de la misma Comunidad Autónoma.

Respecto al primer precepto, la Sentencia rechaza la impugnación remitiéndose a lo que se dijo sobre análogo precepto del Real Decreto 1046/2003 en la STC 244/2012, FJ 7, aparte de señalar que tan solo efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas para que su financiación se realice mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, por lo que habrá que estar a las disposiciones que reglamenten en el futuro las distintas acciones formativas. Y, en cuanto a la disposición adicional primera, se reproduce lo razonado en el fundamento jurídico 7 de la STC 95/2013 al examinar un supuesto coincidente en cuanto al criterio para la fijación del punto de conexión en relación con el ejercicio de las respectivas competencias.

3. No puedo estar de acuerdo con ninguna de las conclusiones que sobre el particular alcanza la Sentencia de la que discrepo. Ante todo, porque considero que la lesión de las competencias autonómicas que produce el Real Decreto 395/2007 al establecer los supuestos de competencia del Estado es real y efectiva, y no resulta preciso esperar a futuros actos o disposiciones de aplicación para dilucidar si aquella se produce efectivamente o no. Por otra parte, resulta evidente, a mi juicio, que la norma cuestionada en el presente conflicto se sirve del criterio de la supraterritorialidad, aderezándolo con otros datos, para reservar las competencias de ejecución al Estado, en detrimento de las Comunidades Autónomas. Además de la notable intervención que se reserva el Estado, el sistema pivota en torno a las empresas y a las organizaciones empresariales y sindicales, quedando las Comunidades Autónomas como actores meramente secundarios.

Y como para desestimar el conflicto en este concreto aspecto, los criterios que permiten asignar competencias ejecutivas al Estado, se acude a lo ya resuelto en las SSTC 244/2012 y 95/2013, no puedo sino remitirme a cuanto se expuso en los Votos particulares a las dos reseñadas Sentencias que suscribí en su día.

Según se señaló en el Voto particular a la STC 95/2013, la utilización de la supraterritorialidad está absolutamente vedada «por la doctrina constitucional (en particular, STC 194/2011, de 13 de diciembre, en la que, en relación a una cuestión relativa también al ámbito laboral, se utilizaba el mismo criterio, que allí se declaró contrario al orden constitucional de distribución de competencias). De hecho, aplicando esa doctrina, que no es tenida en cuenta por la Sentencia, pues ni siquiera la menciona, la consecuencia es exactamente la contraria a la que se llega, esto es, la inconstitucionalidad del criterio de delimitación empleado en cuanto utiliza la supraterritorialidad para atribuir competencias a órganos estatales, algo que, por lo demás, la doctrina constitucional ha venido rechazando como regla general (por todas, STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5)». En esta línea, en la STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5, en cuanto al dato de que los beneficiarios de unas ayudas fueran entidades de ámbito supraautonómico, se afirmó que «ésta no es, por sí misma, una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de las ayudas. El criterio territorial del radio de acción de los solicitantes no puede resultar relevante, pues el ejercicio de las competencias de desarrollo de las ayudas y de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio. Por tanto, el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengan desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas.»

Como advertí en el Voto particular a la STC 244/2012, no se puede olvidar 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 lo que se refiere a la exigencia de una actuación coordinada y homogénea, en el mismo Voto señalé que 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. Y es que, como se afirmó 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 aquel 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, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada' (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen.» [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)].

En fin, claramente queda puesto de relieve que no encuentra una justificación constitucional la reserva de funciones ejecutivas al Estado, especialmente en cuanto se refiere a la centralización de la gestión de las subvenciones, máxime cuando, teniendo la integra regulación de la materia laboral, estaba en su mano fijar con el debido detalle los puntos de conexión para delimitar qué Comunidad Autónoma debería ser la competente en cada caso. En su lugar, la regulación discutida ha construido artificialmente un supuesto de imposibilidad de fraccionamiento de la gestión, cuando existían otros criterios que resultaban más respetuosos con las competencias autonómicas, como el de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada Comunidad Autónoma, el domicilio social de la empresa, o la comunidad autónoma en la que desarrolle su actividad de modo principal.

Y aquí, al igual que ocurría con el sistema articulado por el Real Decreto 1046/2003, se constata que el que se configura en el Real Decreto 395/2007 tampoco difiere en gran medida del sistema implantado en virtud del acuerdo tripartito para la formación continua que la STC 95/2002 consideró vulnerador de las competencias autonómicas, pues, en la práctica, supone restringir al máximo la intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de la formación para el empleo, dejándola en manos de las empresas, de las organizaciones sindicales y empresariales y del Estado. Y, por otra parte, se introducen



otros sujetos, como el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, o las Comisiones Paritarias, que asumen distintas funciones, incluidas algunas de naturaleza eminentemente ejecutiva, en detrimento del protagonismo que en esta materia deberían ostentar las Comunidades Autónomas en función de las competencias de ejecución estatutariamente asumidas. Es decir, el Estado ha seguido instrumentando un sistema que conduce a una situación muy similar a la que este Tribunal consideró contraria a la distribución constitucional de competencias en la STC 95/2002, en claro perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

4. Lo hasta aquí expuesto excusa de ahondar en consideraciones sobre preceptos concretos, pues una buena parte del articulado del Real Decreto 395/2007 se vería afectada por la inconstitucionalidad de los criterios que sirven para delimitar el ámbito estatal de actuación y reservar a la Administración del Estado el ejercicio de una amplia panoplia de funciones ejecutivas que, por naturaleza, deberían corresponder a las Comunidades Autónomas.

Madrid, a nueve junio de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.