

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2718 *Pleno. Sentencia 35/2013, de 14 de febrero de 2013. Conflicto positivo de competencia 145-2004. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral: atribución a la Administración del Estado del ejercicio de funciones ejecutivas que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña al basarse exclusivamente en los efectos territoriales de las actuaciones (STC 244/2012).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 145-2004 promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 9 de enero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 145-2004, en relación con los artículos 1; 5; 10, apartados 5 y 6; 17; 20, apartado 2 y disposición adicional sexta del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

La Letrada de la Junta de Andalucía, tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, fundamenta la presente impugnación en la vulneración del reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Afirma que el real decreto de referencia desconoce las competencias autonómicas previstas en el art. 17.2 del Estatuto de Autonomía sobre ejecución de la legislación laboral conforme a lo establecido en el art. 149.1.7 CE.

Admite que la regulación del subsistema de formación profesional continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, resultando, en consecuencia, amparada por la competencia que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado, pero rechaza la aplicación al presente supuesto de otros títulos competenciales invocados por la disposición final primera del Real Decreto (apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE).

El artículo 1 vulnera las competencias autonómicas de ejecución en materia laboral, afirma, porque, al definir el objeto de la regulación, incluye «la estructura organizativa y la participación en el subsistema». La extrema generalidad de esta formulación propicia la injerencia competencial, pues no deja suficientemente claro que la mención a la estructura organizativa y a la participación sólo puede referirse al ámbito propio de la competencia estatal.

El artículo 5 invade las competencias de la Comunidad Autónoma porque excluye la intervención autonómica en la determinación de los colectivos prioritarios a los que va dirigida la formación continua. La regulación no sólo designa tales colectivo, sino que establece, además, que el porcentaje de su participación en el subsistema será determinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a propuesta de la Comisión Estatal de Formación Continua. Esto vulnera las competencias de la Comunidad, que alcanzan a la determinación de los destinatarios de las acciones de formación continua para ajustar las prioridades a las características del mercado regional de trabajo.

Los apartados 5 y 6 del artículo 10 establecen los órganos a los que corresponde resolver las discrepancias entre los representantes de los trabajadores (apartado 5) o los trabajadores singulares (apartado 6) y la empresa en materia de formación continua, remitiéndose a las comisiones paritarias sectoriales o territoriales competentes, y en último caso, a la Administración competente. A juicio de la Letrada de la Junta, esta última referencia no salva la competencia autonómica en la materia, pues esta no sólo consiste en la posible resolución de las discrepancias, sino también en la determinación de los órganos y el procedimiento para la resolución de tales diferencias. La competencia de ejecución laboral implica un poder de organización de servicios, que es algo más que resolver recursos por indicación de una norma estatal.

El artículo 17 atribuye al Instituto Nacional de Empleo, con el apoyo técnico de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, la concesión y pago de las subvenciones destinadas a la realización de acciones complementarias, de investigación, de estudios de carácter sectorial o multisectorial y de productos y herramientas innovadores relacionados con la formación continua, cuando tales acciones afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. La Letrada de la Junta estima que estas tareas expresan el ejercicio de una competencia de ejecución de titularidad autonómica, sin que a ello pueda afectar el criterio territorial. Según la jurisprudencia constitucional, el ámbito territorial no es determinante para la asunción de competencias por parte del Estado (STC 233/2000, FJ 11). La necesaria uniformidad del régimen laboral en todo el Estado queda salvaguardada mediante la competencia estatal sobre la «legislación laboral», legal y reglamentaria, prevista en el art. 149.1.7 CE, sin que a tal efecto sea precisa la gestión centralizada. A diferencia de otros títulos competenciales, no es posible distinguir dentro de la «ejecución de la legislación laboral», un ámbito autonómico y otro estatal. Por otro lado, el Estado, conforme a la disposición discutida, determina cuándo la acción de formación profesional afecta o no a un ámbito superior al autonómico, con lo que tiene en sus manos la operatividad de la competencia autonómica, pudiendo vaciar su contenido. Esto vulnera la propia esencia del esquema de reparto competencial.

El apartado 1 del art. 20 prevé la posibilidad de constituir en las Comunidades Autónomas comisiones paritarias territoriales integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Según la parte promotora del conflicto, esta posibilidad es constitucional. Sin embargo, deja de serlo en el apartado 2, al fijarse las competencias y funciones de estas comisiones en contra de la competencia autonómica para la organización de sus servicios a la hora de ejecutar la legislación laboral. El Estado no puede imponer las concretas funciones de estos órganos en materia de formación profesional sin violentar la competencia de la Comunidad Autónoma.

Por último, según la Letrada autonómica, la disposición adicional sexta viene a excluir a las Comunidades Autónomas del control de los fondos destinados a la formación profesional continua. Tal exclusión no encuentra justificación en la competencia estatal de establecimiento de una regulación uniforme heterónoma de la relación de trabajo y

penetra en las atribuciones autonómicas de ejecución de la legislación laboral. Tal control constituye una típica competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma. A su vez, la Comunidad Autónoma difícilmente puede ejercer sus competencias ejecutivas si no puede llevar a efecto el control de los fondos destinados a la formación profesional continua.

Posteriormente, mediante escrito de subsanación de errores registrado en fecha de 15 de enero de 2004, la Letrada de la Junta de Andalucía aportó copia de la documentación que debió adjuntar a la demanda.

2. Mediante providencia de 10 de febrero de 2004 la Sección Cuarta de este Tribunal admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si 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 publicarla en los boletines oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía, que se realizó en los núms. 48 de 25 de febrero de 2004 y 43 de 3 de marzo del mismo año, respectivamente.

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de febrero de 2004, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga hasta el máximo legal del plazo concedido para alegaciones. La Sección Cuarta, mediante providencia de 24 de febrero, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo inicialmente concedido.

4. Mediante escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el 5 de marzo de 2004, el Abogado del Estado solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y que, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda en todos sus extremos, declarando los preceptos impugnados ajustados a la Constitución, por las razones que a continuación se exponen.

La formación continua de los trabajadores ocupados se incardina en la materia laboral, según las SSTC 95/2002 y 190/2002, al constituir un derecho concreto de los trabajadores en el seno de la relación laboral. Por eso, afirma, el art. 149.1.7 CE ampara la regulación estatal de esta actividad. Este título autoriza a establecer un régimen jurídico-laboral unitario que alcanza a la formación continua de los trabajadores ocupados. Por esto el Estado tiene capacidad para optar entre una variedad de modelos posibles de financiación. Puede elegir entre subvenciones públicas o bonificaciones en las cuotas que las empresas ingresan en la Seguridad Social o imponer un sistema mixto, como en el caso. Por lo mismo, puede establecer las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o de los planes agrupados que, por su dimensión supraterritorial o por otros motivos, no puedan ser adecuadamente desarrolladas por las Comunidades Autónomas o excedan de su ámbito competencial.

La denuncia de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto carece de todo fundamento. Cabe interpretarlo conforme a la Constitución de modo tal que su referencia a la estructura organizativa y de participación del subsistema se entienda realizada sin perjuicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral. El capítulo V del Real Decreto regula, justamente, esa estructura partiendo de criterios de cooperación y con pleno respeto de las competencias autonómicas de autoorganización. Para la Abogacía del Estado es significativo que la demandante haya limitado su impugnación a los arts. 1 y 20.2, sin ampliarla a toda la regulación del capítulo V del Real Decreto 1046/2003.

El Real Decreto prevé, ciertamente, determinadas entidades u órganos de ámbito estatal –Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y Comisión Estatal de

Formación Continua—. Sin embargo, esto no vulnera de suyo las competencias propias de las Comunidades Autónomas. La norma controvertida únicamente les atribuye funciones que forman parte de las competencias propias del Estado, sin ocuparse de la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas que, en efecto, sólo a ellas compete.

La necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que es un principio implícito esencial del sistema constitucional de organización territorial, justifica la previsión de funciones de coordinación y evaluación de las diferentes políticas de formación continua desarrolladas en todo el territorio. Por esta razón el Real Decreto configura la Comisión Estatal de Formación Continua y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo como órganos técnicos al servicio de todas las Administraciones públicas. Las Comunidades Autónomas participan en ellas con el mismo nivel de decisión que el Estado (arts. 18.3 y 21.3) y, en todo caso, conservan la competencia para organizar la prestación del servicio conforme a su propio criterio.

A su vez, las comisiones paritarias sectoriales y territoriales (arts. 19 y 20) no forman parte de ninguna Administración; son órganos de participación de los agentes sociales y económicos. Su constitución es facultativa. Nacen al amparo de los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal o acuerdos específicos. Intervienen necesariamente en el subsistema por su condición de instrumentos posibilitadores de la implicación activa de los sujetos representados en el diseño e implantación de la formación continua, sin merma de las facultades que la Administración competente tenga atribuidas. Son tareas de mera participación que no implican ejercicio de potestades administrativas. Lo confirma la simple lectura del apartado 2 del art. 20, objeto del presente conflicto, en contra de lo razonado por la Letrada autonómica. Los cometidos previstos no suponen la adopción de actos administrativos y, en consecuencia, no menoscaban competencia autonómica alguna. La norma prevé, incluso, que corresponde a la Administración competente resolver las discrepancias entre los trabajadores y las empresas cuando no hayan podido dirimirse en el seno de estos órganos (art. 10.5).

Por otro lado, la concreción de los colectivos prioritarios (art. 5) garantiza la no discriminación y el acceso a la formación de trabajadores con mayores dificultades. Constituye una medida normativa adoptada en ejercicio de la competencia estatal exclusiva sobre legislación laboral que no dificulta el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica ni mucho menos la invade. Se trata, además, de una exigencia impuesta por el Fondo Social Europeo que corresponde atender al Estado. De ahí que el precepto se refiera específicamente a los trabajadores pertenecientes a los colectivos prioritarios señalados por esta institución. Por lo demás, es verdad que, conforme al precepto controvertido, la fijación del porcentaje de acceso a la formación de los trabajadores de estos colectivos prioritarios corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sin embargo, no hay marginación de las Comunidades Autónomas, pues participan en la elaboración de la propuesta que se presenta a la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18.3).

El reproche de inconstitucionalidad dirigido contra los apartados 5 y 6 del art. 10 parte, según el Abogado del Estado, de una peculiar interpretación del alcance la competencia andaluza para la ejecución de la legislación laboral. Esas previsiones son, justamente, fruto del ejercicio de esta competencia estatal. La mera disconformidad de la demandante con la opción político-legislativa establecida no puede fundar la inconstitucionalidad denunciada.

La impugnación de la disposición adicional sexta tiene carácter preventivo, por lo que es improcedente. La demanda adolece en este punto de gran imprecisión, pues no concreta en forma alguna en qué se ha extralimitado el legislador estatal. Sólo las medidas que adopte el Gobierno podrían ser objeto de impugnación caso a caso, pero no la disposición que las habilita.

En fin, la supraterritorialidad fundamenta la competencia estatal prevista en el art. 17. El precepto reconoce a las claras que corresponden a las Comunidades Autónomas las tareas de gestión y ejecución en los supuestos de contratos programas para la formación

de trabajadores o acciones complementarias o de acompañamiento, si sólo afectan a su ámbito territorial. A su vez, según el Abogado del Estado, el criterio empleado para deslindar cuándo el ejercicio de la actividad deja de corresponder a las Comunidades Autónomas encuentra cobertura en la jurisprudencia constitucional aplicable.

5. Por providencia de 12 de febrero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con los artículos 1; 5; apartados 5 y 6 del art. 10; 17; apartado 2 del art. 20 y disposición adicional sexta del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

La Letrada de la Junta de Andalucía considera que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral (art. 149.1.7 CE) y funda su impugnación en que los preceptos controvertidos no están cubiertos por las competencias estatales en la materia. Denuncia, en particular, la invasión de las competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado que atribuye a la Comunidad de Andalucía el art. 17.2 de su Estatuto de Autonomía.

Según el Abogado del Estado, varios títulos competenciales, especialmente el incluido en el art. 149.1.7 CE, respaldan plenamente la regulación impugnada. Permiten el establecimiento de un régimen jurídico unitario de la formación continua de los trabajadores ocupados y del modelo de financiación y organización que el legislador estatal considere más eficaz. Por esta razón, solicita la íntegra desestimación del recurso y la declaración de que las disposiciones impugnadas se ajustan a la Constitución.

2. Expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, resulta conveniente realizar algunas precisiones.

a) Este conflicto presenta una fundamental coincidencia con el tramitado bajo el núm. 7264-2003, que formuló la Generalitat de Cataluña contra este mismo Real Decreto, dando lugar a la reciente STC 244/2012, de 18 de diciembre. La doctrina de esta Sentencia resulta de directa aplicación a la presente controversia.

b) La disposición derogatoria única 2 a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, regulador del subsistema de formación profesional para el empleo, ha derogado expresamente el Real Decreto 1046/2003 que aquí se controvierte. Respecto de los efectos que esto tiene sobre el objeto del presente proceso constitucional, vale lo que en su momento declaramos en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 2 b) al enfrentarnos a la misma cuestión. Subsiste el objeto del presente conflicto porque el Real Decreto 395/2007 plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra el Real Decreto 1046/2003. La disputa sobre la titularidad competencial sigue viva entre las partes y, por tanto, persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia discutida.

c) Tras la interposición del presente conflicto, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ha reformado el Estatuto de Autonomía de Andalucía. En el presente proceso constitucional manejaremos la versión actualmente vigente conforme a nuestra consolidada doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia» (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina allí citada).

3. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, ambas partes coinciden en que el Real Decreto 1046/2003 se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas sobre «legislación laboral» que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado en

consonancia con lo que este Tribunal ha declarado en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4.

Sin embargo, la Letrada autonómica rechaza que los apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE puedan soportar la regulación controvertida. Respecto del primer título competencial (bases y coordinación de la planificación general de la economía), hay que subrayar que, conforme al art. 3 del Real Decreto controvertido, los beneficiarios de la formación continua no son exclusivamente trabajadores asalariados que prestan servicios en empresas privadas o entidades públicas empresariales y cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional. Esto es relevante porque, según lo declarado en la Sentencia de referencia, no puede descartarse que el art. 149.1.13 CE cubra «la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua, hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados». No obstante, en lo que atiene específicamente a la norma discutida, hemos constatado que el núcleo de su regulación, conforme a la finalidad declarada, «sigue siendo la formación profesional continua de los trabajadores ocupados y asalariados, que tiene la consideración de “legislación laboral” al amparo del art. 149.1.7 de la Constitución, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas» (STC 244/2012, FJ 4).

En cambio, hemos razonado ampliamente que el título competencial del art. 149.1.17 (legislación básica y régimen jurídico de la Seguridad Social) no puede cubrir la regulación de la formación profesional, señalando, en particular, que el hecho de que, conforme al Real Decreto controvertido, «los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la tesorería de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE» (STC 244/2012, FJ 4).

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la «legislación laboral», cabe afirmar que «el Estado, desde sus competencias en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE, está facultado para abordar la presente regulación, pero no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente asumidas y efectivamente traspasadas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, siguiendo las premisas establecidas en la citada Sentencia 95/2002» (STC 244/2012, FJ 4).

4. La impugnación se dirige, en primer término, contra el art. 1, conforme al que el Real Decreto 1046/2003 «tiene por objeto regular las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua, el régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa y de participación del subsistema». La Letrada autonómica centra su argumentación en la referencia del último inciso a la «estructura organizativa y de participación en el subsistema de formación continua» como objeto de la regulación. Considera que la previsión de una estructura organizativa estatal invade la competencia de Andalucía para la definición de su propia estructura organizativa en materia laboral. Ahora bien, la demanda no extiende la impugnación a los preceptos reguladores de la citada estructura organizativa (arts. 18 a 21), salvo en lo que respecta al art. 20.2.

Según la Letrada de la Junta, la mera existencia de órganos estatales en materia de formación continua, cualquiera que sea su naturaleza y el alcance de sus atribuciones, determina *per se* la exclusión de la posibilidad de una organización administrativa autonómica y, con ello, una relevante vulneración competencial. Esta interpretación no resulta, en realidad, de la lectura de la disposición impugnada. Según hemos declarado ya en la STC 244/2012, FJ 8, al hilo de la impugnación formulada contra varios de los concretos preceptos reguladores de la citada estructura: «la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral” prevista en el art. 149.1.7 CE supone la

atribución a éste de la íntegra regulación de la materia, y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta, o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración», teniendo en cuenta que «la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas». Por esta razón debe rechazarse la impugnación dirigida contra el art. 1 del Real Decreto 1046/2003.

5. El conflicto se dirige, en segundo término, contra el artículo 5 del Real Decreto 1046/2003. Según la Comunidad Autónoma el precepto contraviene las competencias autonómicas de ejecución por dos razones. En primer lugar, por dejar de prever la intervención decisoria de la Comunidad en la determinación de los colectivos prioritarios a los que van dirigidas las iniciativas de formación continua. En segundo lugar, por atribuir al Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Comisión estatal de formación continua, la fijación del porcentaje de participación de los mencionados colectivos. Según la parte promotora del conflicto, no salva la constitucionalidad del precepto la previsión de una intervención autonómica dentro de la Comisión mencionada. Tal órgano es de carácter estatal y, dada su composición paritaria, las Comunidades Autónomas carecen de capacidad decisoria.

La determinación de los colectivos prioritarios para el acceso a las distintas iniciativas en materia de formación continua se inscribe en el ámbito propio de la legislación laboral que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado. Hemos declarado en este sentido que «las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido en la disposiciones normativas» (STC 103/1999, FJ 49). En particular, «la exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina en definitiva que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Esto implica que la legislación laboral reservada al Estado incluye el régimen de las condiciones relativas a los colectivos prioritarios para el acceso a las acciones de formación continua. La competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión sin que, en consecuencia, pueda regular dicho acceso. Por tanto, ha de rechazarse la pretensión de la Comunidad Autónoma en este extremo.

6. El primer apartado del artículo 10 del Real Decreto 1046/2003 dispone que la empresa someterá las acciones formativas a información de la representación legal de los trabajadores, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de los trabajadores. Según los apartados 5 y 6, la «Administración competente» resolverá las discrepancias que puedan surgir entre los trabajadores o sus representantes y la empresa cuando no exista comisión paritaria sectorial o territorial o, habiéndola, cuando se mantuviese el desacuerdo. A juicio de la Junta de Andalucía, estos dos apartados lesionan sus competencias de ejecución, al regular la organización y el procedimiento para la resolución de las diferencias reseñadas. Tal vulneración no resultaría sanada por el papel adjudicado a la Administración competente ante las discrepancias no resueltas en el seno de las citadas Comisiones.

Debemos rechazar esta impugnación por las razones expuestas en el FJ 8 b) de la STC 244/2012 al resolver la denuncia de inconstitucionalidad dirigida contra el régimen funcional de las comisiones paritarias sectoriales y territoriales de los arts. 19.2 y 20.2: «Las comisiones paritarias sectoriales (art. 19) y territoriales (art. 20) son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales, en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica ... 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 Comunidad Autónoma.

7. La parte promotora del conflicto impugna también el artículo 17 del Real Decreto 1046/2003. El apartado primero de este precepto establece que corresponde al Instituto Nacional de Empleo (INEM) la concesión y pago de las subvenciones destinadas a la realización de acciones complementarias de investigación, de estudios de carácter sectorial y multisectorial y de productos y herramientas innovadores relacionados con la formación continua, cuando dichas acciones afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma. Para las acciones de ámbito territorial exclusivamente autonómico, el apartado 2 se remite art. 153 del texto refundido de la Ley general presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

Respecto del apartado primero del art. 17, hemos declarado en la STC 244/2012, FJ 7, que vulnera el orden de distribución competencial por atribuir expresamente a un órgano estatal (INEM) el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, consistentes en la concesión y pago de ayudas sin que concurren las circunstancias excepcionales que podrían justificar la gestión centralizada de acuerdo con el FJ 8 d) de la STC 13/1992. Procede, pues, afirmar que el art. 17.1 del Real Decreto 1046/2003 invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Respecto del apartado 2, basta constatar la ausencia de una argumentación específica que apoye la impugnación para rechazarla de acuerdo con la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, ... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental».

8. El apartado 1 del art. 20 prevé la posibilidad de constituir en las Comunidades Autónomas comisiones paritarias territoriales integradas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Letrada autonómica admite la constitucionalidad de este apartado. No obstante, niega la del siguiente, por establecer las competencias y funciones de estas comisiones en contra de la competencia autonómica para la organización de sus servicios a la hora de ejecutar la legislación laboral.

Respecto de estas comisiones, ya hemos tenido la oportunidad de advertir que «las funciones que desempeñen no serán objetables en la medida en que estas estructuras organizativas de participación de los agentes sociales actúen como instrumentos de colaboración y apoyo en el desarrollo del subsistema de formación continua, mediante actuaciones de naturaleza consultiva, de propuesta o deliberación, y siempre que no asuman funciones de gestión o ejecución del subsistema de formación continua que sustituyan y excluyan a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las atribuciones que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas como propias» [STC 244/2012, FJ 8 b)].

En particular, la función de mediación encomendada a la Comisión en el apartado a) no merece reproche de constitucionalidad, según hemos razonado ya en el fundamento jurídico 6 de esta resolución. Tampoco las atribuciones previstas en la letra b) en materia de «seguimiento» de la formación continua, que encuentran «una específica justificación en la conveniencia de lograr una correcta adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o sector al que se dirigen, lo que pone de relieve el importante papel que desempeñan estas entidades para detectar tales necesidades, por su inmediato contacto con la realidad laboral y empresarial» [STC 244/2012, FJ 8 b)]. Del mismo modo, no suscitan objeciones las tareas previstas en los apartados c), d), e) y f) por contraerse al establecimiento o propuesta de criterios orientativos, y a funciones de toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información «que no afectan al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación continua» [STC 244/2012, FJ 8 b)].

9. Conforme a la disposición adicional sexta, el Gobierno «articulará las fórmulas y las medidas legislativas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación continua provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicados, en su totalidad, a la financiación de las iniciativas formativas recogidas en este Real Decreto». Según la Letrada autonómica, este precepto podría acabar excluyendo a las Comunidades Autónomas del control de los fondos destinados a la formación profesional continua.

La disposición controvertida no produce efectivamente la exclusión denunciada, por lo que procede rechazar su impugnación. La referencia expresa a fórmulas y medidas «legislativas» permite encuadrar la actuación prevista en el ámbito de las competencias normativas que el art. 149.1.7 CE reserva al Estado, sin que el temor a que otras interpretaciones puedan en el futuro vulnerar las competencias autonómicas pueda fundar una declaración de inconstitucionalidad.

10. Por último, es preciso determinar el alcance del fallo respecto de la vulneración competencial en que incurre el art. 17.1 del Real Decreto 1046/2003. Al igual que en la STC 244/2012, FJ 10, procede aquí tener en cuenta que el precepto ya ha agotado sus efectos y que ha podido dar lugar a situaciones jurídicas consolidadas para afirmar que la pretensión de la Junta de Andalucía ha de entenderse satisfecha mediante la declaración de la titularidad autonómica de la competencia controvertida.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y, en su virtud

1.º Declarar que el art. 17.1 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, vulnera las competencias de la Junta de Andalucía.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

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