

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5438 *Pleno. Sentencia 95/2013, de 23 de abril de 2013. Conflicto positivo de competencia 4593-2004. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral: vulneración de competencias ejecutivas autonómicas (STC 244/2012). Voto particular.*

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. 4593-2004 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 14 de julio de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña, por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 4593-2004, en relación con la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña dirige el conflicto contra la Orden TAS/500/2004 en su totalidad, aunque en el texto de la demanda se citan una serie de preceptos concretos, en los que a juicio del mismo, se detecta de forma más clara la invasión de las competencias autonómicas. En el suplico de la demanda se solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que la referida disposición vulnera el orden constitucional de competencias y no es de aplicación en Cataluña. En otrosí se afirma que el presente conflicto guarda estrecha relación con el planteado por el Gobierno de la Generalitat contra el Real Decreto 1046/2003,

de 1 de agosto, por lo que, dada la conexión entre las dos normas, se solicita al Tribunal que proceda, previa admisión a trámite, a su acumulación con el conflicto positivo de competencias núm. 7264-2003, promovido contra el mencionado Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto.

El representante de la Generalitat de Cataluña fundamenta el presente conflicto en idénticos argumentos a los que en su momento motivaron la impugnación del Real Decreto 1046/2003, y fundamentalmente en considerar que, siendo de aplicación al presente supuesto lo señalado en el art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral, el Estado ha utilizado su competencia legislativa en materia laboral para impedir o dificultar la ejecución autonómica, asumida estatutariamente y oportunamente traspasada, vulnerando lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad y lo señalado en la STC 95/2002, de 25 de abril. La impugnación se concreta a los siguientes aspectos:

a) La impugnación dirigida contra la totalidad de la Orden, se fundamenta en que una de las principales novedades introducidas por el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, en la regulación del subsistema de formación profesional continua es que la financiación de las acciones de formación se articula, no por medio de subvenciones o ayudas públicas, sino a través de bonificaciones en la cuota de formación profesional; y ello implica que las funciones de control interno y externo de la formación continua, la declaración de improcedencia de las bonificaciones, junto con el procedimiento de reintegro, se atribuyen en el nuevo sistema a la Tesorería General de la Seguridad Social, que es quien recauda las cuotas, lo que da lugar a un menoscabo de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

b) La orden atribuye gran parte de las funciones ejecutivas derivadas del nuevo sistema de financiación de las acciones de formación continua, a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, privando de forma inadecuada de dichas funciones a las Comunidades Autónomas. Se afirma que, a las funciones atribuidas a esta fundación en el Real Decreto 1046/2003, se vienen a añadir en el texto de la orden otras nuevas que por su carácter ejecutivo forman parte de las competencias autonómicas, citándose, en concreto, las previstas en los arts. 5.2, 5.3, 9, 12, 13, 16.3, 17, 20.2, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 32, 33, 34, disposición adicional tercera y disposición adicional cuarta.

c) En esta misma línea, se afirma que la orden atribuye también a otros órganos del Estado competencias de ejecución que deberían reconocerse como propias de las Comunidades Autónomas. En concreto, el apartado 2 del art. 16, el apartado 2 de la disposición adicional quinta y el apartado 3 de la disposición adicional sexta asignan a la Tesorería General de la Seguridad Social la función de determinar cómo deberán aplicarse las bonificaciones, dictando, para ello las instrucciones que considere oportunas. Al Servicio Público de Empleo Estatal se le atribuyen en el apartado 1 del art. 31 funciones de evaluación de las acciones de formación continua, tanto en lo que se refiere a su planificación como a su ejecución; en el art. 34 se le atribuyen las actuaciones de seguimiento y control en tiempo real, una vez finalizada la ejecución de las acciones formativas bonificadas, sin que se prevea participación alguna de las Comunidades Autónomas; y en el art. 36.2 la facultad de efectuar la comprobación de la procedencia y exactitud de las deducciones que en forma de bonificaciones hayan sido practicadas por las empresas. A ello se añade la atribución de funciones ejecutivas a determinados órganos de control, en concreto a la Intervención General de la Administración del Estado (art. 35) y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 36.2). Y finalmente, los arts. 23.2, 33.2 y 34.3 atribuyen funciones de naturaleza ejecutiva a la Comisión estatal para la formación en el empleo.

d) Considera asimismo la Comunidad Autónoma que la orden impugnada restringe indebidamente las escasas funciones ejecutivas que reconoce a las Comunidades Autónomas, puesto que exige que las empresas beneficiarias tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de una Comunidad Autónoma. En concreto se señala que en los arts. 17.3, 20.2 c), 23.1, 24.1, 29.3 y 30.1 se establece un punto de conexión restrictivo de las competencias autonómicas, pues la disposición adicional primera establece que las

referencias contenidas en la orden a la «Administración competente» deben entenderse efectuadas a la Administración autonómica sólo cuando los centros de trabajo de la empresa beneficiaria se encuentren en el ámbito de una Comunidad Autónoma, correspondiendo en otro caso la competencia al Servicio Público de Empleo Estatal, lo que implica que solo con carácter residual, para el caso de que las acciones objeto de bonificación se centren en el ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, se prevé la participación de éstas, lo que no se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de supraterritorialidad.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Tercera de 21 de septiembre de 2004, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El 15 de octubre de 2004 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

Comienza señalando el representante estatal que en el escrito de demanda se vienen a reproducir todas las injerencias competenciales ya denunciadas en relación con el conflicto positivo de competencias planteado contra el Real Decreto 1046/2003, siendo evidente la conexión con aquél conflicto. A su juicio, y como ya se señaló en el conflicto deducido contra el Real Decreto, el nuevo modelo de financiación no menoscaba las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, porque la intervención pública que está prevista en las acciones de formación continua en las empresas queda en manos de la «Administración competente».

A juicio del Abogado del Estado la materia regulada se incardina en el ámbito del art. 149.1.7 CE, sin que dicho encuadramiento sea objeto de discusión por la parte promotora del conflicto. Señala la Abogacía del Estado que los títulos competenciales que expresamente invoca el Estado para amparar la nueva regulación del subsistema de formación profesional continua son los previstos en el art. 149.1.7, 13 y 17 CE, siendo precisamente el previsto en la regla 17 el que justifica constitucionalmente la regulación de la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, pues se trata de un sistema de financiación en el que cada empresa dispondrá de un crédito para formación que podrá hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social, una vez realizada tal formación. Así pues, en lo que se refiere a la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social, está implicado el régimen económico de la Seguridad Social que es competencia exclusiva del Estado, por lo que a él corresponde conceder bonificaciones de la cuota empresarial de la Seguridad Social, en cuanto afecta a los ingresos o recursos de financiación de la caja única de la Seguridad Social.

Las facultades de ejecución estatal encuentran asiento constitucional en dicha regla competencial, sin que ello signifique que las Comunidades Autónomas queden por entero marginadas de la estructura organizativa estatal, pues las previsiones organizativas que ya se contemplan en el Real Decreto 1046/2003, configuran un marco de colaboración que puede considerarse suficiente, no correspondiendo al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la adecuación y eficacia de las fórmulas elegidas como técnicas para dar curso a la necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el citado encuadramiento competencial, es al Estado a quien corresponde el control de la caja única de la Seguridad Social, lo que supone atribuirle la potestad ejecutiva cuando directamente recae sobre actividades económicas, por lo que la aplicación indebida de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social (art. 16.3) así como su correspondiente reintegro (art. 36) y consiguiente régimen sancionador (art. 37) son cuestiones que constituyen régimen económico, que solo pueden incumbir al Estado en tanto afectan al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias.

Para el representante estatal resulta innegable la necesidad de la existencia de una estructura organizativa de ámbito estatal en el subsistema de formación continua, debiendo reservarse el Estado algunas funciones concretas a través de órganos de coordinación y con intervención de los agentes sociales y de las Comunidades Autónomas, que realicen actividades de apoyo a las funciones normativas que le corresponden, funciones instrumentales respecto a las competencias ejecutivas que excepcionalmente pudieran atribuirse al mismo y funciones de evaluación y coordinación general del funcionamiento de todo el sistema de formación profesional continua.

Las funciones previstas en los arts. 5 y 9 se insertan entre las que corresponden al Estado en materia de gestión de iniciativas formativas de ámbito supraautonómico y de asistencia y apoyo en dicho ámbito; las previsiones contenidas en los arts. 12, 13, y 16.3 se encuadran conceptualmente en la noción de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social con la consiguiente reserva de la potestad ejecutiva al Estado. Frente a las imputaciones que se dirigen contra los arts. 17, 20.3, 21, 23, y 29, se recuerda que el Estado necesita contar con la información que las empresas le suministran para hacer posible que éstas puedan bonificarse en sus cotizaciones a la Seguridad Social. La previsión de comunicación de información por las empresas a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo no obsta a que en ejercicio de las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, éstas puedan recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto.

El art. 24 de la orden, además de salvar expresamente las competencias autonómicas, contempla medidas de apoyo y asistencia a las pequeñas y medianas empresas, que, articuladas por la Fundación estatal, se dirigen a facilitar su acceso a la formación continua, lo que se traduce en su incapacidad de menoscabar o impedir el ejercicio de competencias por la respectiva Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere a los arts. 30, 32, 33 y 34, las funciones que se atribuyen a la fundación estatal derivan de la función de evaluación general del funcionamiento de todo el sistema de formación profesional continua que, como órgano técnico al servicio de todas las Administraciones, le corresponde, no siendo dichas actuaciones extrañas al régimen económico de la Seguridad Social, por lo que de nuevo cabría encuadrarlas en la noción de gestión del patrimonio único de la Seguridad Social, con la consiguiente reserva de la potestad ejecutiva al Estado. Las previsiones de las disposiciones adicionales tercera y cuarta son manifestaciones incuestionables de la función general de coordinación del funcionamiento de todo el sistema de formación profesional continua.

El reproche competencial que se dirige contra la orden por atribuir a otros órganos del Estado –Tesorería General de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Intervención General de la Administración del Estado e Inspección de Trabajo y Seguridad Social– competencias de ejecución, parece contener una pretensión implícita de que la competencia de ejecución de la legislación laboral se extienda a una competencia de ejecución del régimen económico de la Seguridad Social. Y en lo que respecta al reproche dirigido contra la disposición adicional primera, nos encontramos en uno de los supuestos en los que la extraterritorialidad de la competencia autonómica y la naturaleza y contenido de la competencia controvertida, justifican la actuación de un órgano estatal, pues resulta imposible que una sola Comunidad Autónoma 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 un control y seguimiento adecuados de los recursos públicos destinados a la formación continua en las empresas los tiene el Servicio

Público de Empleo Estatal, por su capacidad de coordinación a nivel estatal, por lo que el seguimiento y control que una adecuada gestión requiere, solo desde el Estado se puede realizar, cuando las empresas beneficiarias tienen centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.

4. Por providencia de 23 de abril de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia del mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña fundamenta el conflicto en idénticos argumentos a los que motivaron el dirigido contra el Real Decreto 1046/2003 y, fundamentalmente, en considerar que, siendo de aplicación al presente supuesto lo señalado en el art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas, la orden impugnada implica el ejercicio por el Estado de funciones de naturaleza ejecutiva en materia de gestión de la formación continua, que invaden las competencias estatutariamente asumidas por la Generalitat de Cataluña y contravienen lo señalado por la jurisprudencia constitucional, en especial en las Sentencias 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre.

El Abogado del Estado afirma que los argumentos que sustentan el conflicto son los mismos que motivaron la impugnación del Real Decreto 1046/2003 y sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales del Estado, en especial por lo establecido en el art. 149.1.7 y 17 CE, competencia que le habilita para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados, así como para la adopción del modelo de financiación y organización de la misma que considere más eficaz, por lo que solicita la íntegra desestimación del recurso y la declaración de que la disposición impugnada es ajustada a la Constitución.

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

a) Es preciso, ante todo, determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en la Orden que es objeto del presente conflicto, tras la aprobación de la Orden TAS/2866/2004, de 9 de agosto, y de la Orden TAS/397/2006, de 8 de febrero. Resulta procedente para ello recordar nuestra específica doctrina en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, para concretar con mayor claridad el problema de la eventual pérdida de objeto en estos procesos.

Así, como señala la STC 184/2012, de 17 de octubre, remitiéndose a la STC 149/2012, de 5 de julio, «este Tribunal ha afirmado reiteradamente que la “eventual apreciación de la 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 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3 y las allí citadas)».

Y es que, como se señala en la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2, «en las controversias de alcance competencial es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de la nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión. Dicha operación debe realizarse atendiendo en cada caso a las circunstancias concretas y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del objeto del conflicto». Doctrina que hemos reiterado en las SSTC 148/2012, de 5 de julio FJ 2 b); 149/2012, FJ 2 b); y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.

En el supuesto que nos ocupa, la modificación operada por la Orden TAS/2866/2004, de 9 de agosto, se limita a efectuar una ampliación del plazo previsto en el art. 21.3, para la comunicación de las acciones formativas; y la Orden TAS/397/2006, de 8 de febrero, contempla la coordinación de los organismos estatales de formación continua con las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de determinadas funciones de ejecución. Se trata, en ambos casos, de modificaciones puntuales relativas a aspectos concretos, que no afectan al fondo de la controversia competencial planteada, ni en consecuencia a la pervivencia del conflicto en los términos en que ha sido formulado.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la Orden TAS/500/2004 desarrolla el Real Decreto 1046/2003, hoy derogado y sustituido por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que se encuentra recurrido ante este Tribunal. Este último ha sido a su vez objeto de desarrollo por la Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, la cual responde a un esquema de formación profesional distinto, en el que se vuelven a fundir la formación profesional ocupacional y la continua, por lo que no se trata de una disposición derogatoria ni exactamente sucesora de la orden que ahora se examina, ni, en consecuencia, soluciona las cuestiones de competencia planteadas en el presente conflicto.

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

c) Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que el presente conflicto presenta una fundamental coincidencia con el tramitado bajo el número 7264-2003, que fue formulado por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua –del cual la presente Orden viene a ser desarrollo parcial– y los argumentos que lo sustentan se remiten reiteradamente a los esgrimidos en aquel supuesto. Ese conflicto ha sido resuelto por la reciente STC 244/2012, de 18 de diciembre, cuya doctrina, por tanto, es de directa aplicación al supuesto que nos ocupa, convirtiéndose en parámetro de referencia para resolver la presente impugnación.

3. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, y en lo que respecta, en primer término, a la determinación del título competencial aplicable, debemos remitirnos a lo señalado en el fundamento jurídico 4 de la STC 244/2012 (y reiterado en las SSTC 16/2013, de 31 de enero; 35/2013, de 14 de febrero y 62/2013, de 14 de marzo), en la que vinimos a afirmar que «sin excluir que el Estado pueda apelar al título competencial del art. 149.1.13 para la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua, hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados, el núcleo de la regulación, según la finalidad declarada por la norma, sigue siendo la formación

profesional continua de trabajadores ocupados y asalariados, que tiene la consideración de "legislación laboral" al amparo del art. 149.1.7 de la Constitución y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas». Rechazamos entonces la inserción de esta materia en el ámbito del art. 149.1.17 de la Constitución, afirmando que «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... el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social ni, en consecuencia que resulte de aplicación al presente supuesto, la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE».

El reparto competencial en esta materia viene dado, pues, por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; el primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» y el segundo reconoce a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales», incluyendo a continuación un listado de potestades concretas, entre las que figuran en los párrafos b) y c) «las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes», con participación en los «planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña» y «las cualificaciones profesionales en Cataluña».

Como también hemos señalado reiteradamente, la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos, pues 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. La competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

4. La impugnación dirigida contra la totalidad de la Orden TAS/500/2004 se fundamenta por la Generalitat de Cataluña en que el nuevo modelo de formación continua que se recoge en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, implica una limitación de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, pues la sustitución de un sistema de subvenciones o ayudas públicas, por un sistema de financiación de las acciones de formación a través de bonificaciones en la cuota de formación profesional, determina que las funciones de control interno y externo, la declaración de improcedencia de la bonificación o el procedimiento de reintegro de la misma se atribuyan órganos del Estado, con el consiguiente menoscabo de las funciones de ejecución que, de acuerdo con el modelo anterior, venían siendo ejercidas por las Comunidades Autónomas.

La argumentación esgrimida no puede prosperar, pues su objeto no es sino, con ocasión de la norma de desarrollo, volver a cuestionar la competencia del Estado para la aprobación del Real Decreto 1046/2003, cuestión que ya fue resuelta en la STC 244/2012, dictada precisamente con ocasión del conflicto positivo de competencias formulado por la Generalitat de Cataluña contra el citado Real Decreto, y en la que se vino a reconocer la competencia del Estado para efectuar la citada regulación, y, con ello, para la aprobación del nuevo modelo de formación continua, pues «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» (FJ 4). Reconocida la competencia del Estado para dictar la norma de cobertura, que la presente orden viene a desarrollar, debe excluirse la pretensión de impugnación por remisión global a lo dispuesto en aquélla, sin perjuicio del específico examen de los preceptos impugnados en este conflicto.

5. Se impugnan en el presente conflicto las funciones atribuidas a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo en los arts. 5.2 y 3, 9, 12, 13, 16.3, 17, 20.2, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 32, 33, 34; disposición adicional tercera y disposición adicional cuarta. Se objeta a todos ellos que atribuyen a la fundación una serie de funciones que, por su naturaleza ejecutiva, corresponden a las Comunidades Autónomas, sin que el hecho de la participación autonómica en la citada fundación atenúe la invasión competencial (dada la naturaleza estatal de este órgano y el carácter minoritario de la participación autonómica), ni la inclusión de una cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas evite tampoco la vulneración competencial. La impugnación se extiende, asimismo, y con idénticos argumentos, a las funciones atribuidas a la Comisión estatal para la formación continua en los arts. 23.2, 33.2 y 34.3 de la Orden TAS/500/2004.

La orden que es objeto de la presente impugnación, viene a regular una de las iniciativas de formación continua que se contemplan en el Real Decreto 1046/2003, en concreto, las llamadas «acciones de formación continua en las empresas, que incluyen los permisos individuales de formación» (art. 4), las cuales se caracterizan porque «se planifican, organizan y gestionan por las empresas para sus trabajadores, y que utilizan para su financiación la cuantía para formación continua asignada a cada una de ellas en función de su plantilla» (art. 7.1). Lo anterior implica que la ejecución y gestión de las acciones formativas queda en manos de las propias empresas, sin subordinación «a las directrices fijadas por los poderes públicos o por los acuerdos entre éstos y los interlocutores sociales» (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 6).

El Real Decreto 1046/2003, regula una estructura organizativa y de participación en el subsistema de formación profesional continua, integrada por órganos en los que están representados tanto la Administración estatal como las Administraciones autonómicas y las propias organizaciones empresariales y sindicales, estructura de la que forman parte tanto la Comisión estatal de formación continua, como la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, y, en relación con la cual, la STC 244/2012, FJ 8, vino a considerar que «la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral” prevista en el art. 149.1.7 CE... le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas», y en la misma Sentencia se efectúa un análisis pormenorizado de las funciones atribuidas a estos dos órganos. Es, pues, en este marco en el que procede encuadrar el examen de los preceptos controvertidos.

Un primer grupo de preceptos está constituido por aquéllos que atribuyen a la fundación funciones de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las empresas, entre los que se encuentran, el art 5.2 (la fundación promoverá las medidas de apoyo previstas en el art. 11) y el art. 24 de la orden, en el que se concretan tales medidas de apoyo (actividades de información y difusión de iniciativas, creación de bases de datos que proporcionen información sobre recursos formativos y centros y entidades, asesoramiento sobre técnicas y herramientas informativas, potenciación de plataformas de teleinformación, promoción de mecanismos que faciliten a las empresas la obtención del certificado de firma digital e impulso de la agrupación voluntaria de empresas para la impartición de la formación). En este mismo marco se sitúan las funciones previstas en el art. 9.1 (puesta a disposición de las empresas de un modelo de certificado acreditativo de la formación), en la disposición adicional tercera (elaboración de un repertorio de acciones

de formación continua) y en la disposición adicional cuarta (puesta a disposición de las empresas de una base de datos de centros y entidades proveedores de formación continua, en los términos previstos en el art. 24). Y tienen asimismo un mero carácter informativo las funciones contempladas en el art. 13 (establecimiento de criterios orientativos que permitan a la empresa identificar el módulo económico aplicable a cada acción formativa).

Las anteriores funciones constituyen desarrollo directo de lo señalado en el art. 11 del Real Decreto 1046/2003, conforme al cual: «Con el fin de facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la formación de sus trabajadores, y sin perjuicio del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, regulada en el artículo 21, deberá prestarles, a través de sus medios propios, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas o de entidades externas, suficiente información y asesoramiento sobre centros, e instituciones formativas existentes, así como apoyo y asistencia técnica necesaria para satisfacer las necesidades de formación planteadas por las empresas, y posibilitará cuando sea necesario, su agrupación voluntaria.» En relación con dicho precepto, afirmamos en la STC 16/2013, FJ 9, que «en cuanto son funciones de mero asesoramiento y apoyo a las empresas, carecen de virtualidad para interferir o menoscabar el ejercicio de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas».

Las funciones atribuidas a la fundación en los preceptos señalados son funciones de mero asesoramiento, información y puesta a disposición de herramientas técnicas cuyo utilización no tiene 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. Participan de ese mismo carácter de funciones de apoyo técnico, las previstas en el art. 20.2.b) (apoyo técnico en acciones de evaluación y actuaciones de seguimiento y control) y en el art. 33.1 (apoyo técnico al Servicio Público de Empleo Estatal para la elaboración del plan anual de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua) y, en consecuencia, carecen de virtualidad para la vulneración de las competencias autonómicas.

La anterior afirmación no puede hacerse extensiva a lo dispuesto en el art. 5.3 de la orden, en donde se dispone que las empresas podrán desarrollar módulos formativos de alfabetización informática «de acuerdo con las especificaciones» que se establezcan en la página de internet de la fundación estatal. En este supuesto, la sujeción de la actividad formativa de las empresas al cumplimiento de las especificaciones, esto es, las condiciones o criterios determinados por la fundación, implica la intromisión de ésta en el ámbito ejecutivo de desenvolvimiento de la actividad formativa y, en consecuencia, determina la vulneración de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Tienen naturaleza ejecutiva y en consecuencia vulneran también las competencias autonómicas, aquellas previsiones del articulado de la orden que contemplan la «comunicación» a la fundación de determinadas actuaciones procedimentales, la facultad de ésta de «requerir» documentación, proceder a la publicación telemática de la misma, o ejercer actividades de «control»; esto es, aquel conjunto de facultades que configuran a la fundación como órgano de intermediación o gestión en el procedimiento de ejecución de las acciones de formación continua, y, por tanto, exceden las funciones atribuidas a la misma en el art. 21 del Real Decreto 1046/2003. Se incluyen en este ámbito las previsiones de los arts. 16.3, 20.2.a) y c), 21, 22.1 y 2, 24.1 e), 29.2 y 3, 32.3; y 34.2, así como también las recogidas en el art. 23, salvo el párrafo 2 de su apartado 2, que atribuye a la fundación la elaboración de estadísticas sobre formación continua en el ámbito de todo el territorio del Estado y la de elevar el informe anual sobre la gestión de la formación continua en las empresas, funciones que se insertan en el ámbito de lo dispuesto en el art. 21.1.d) del Real Decreto 1406/2003, cuya constitucionalidad se ha constatado por la STC 244/2012.

El artículo 12 se dicta en desarrollo de lo previsto en los apartados 2 y 3 del art. 8 del Real Decreto 1046/2003, que viene a completar la definición normativa del nuevo modelo de financiación de las acciones de formación continua, en lo que respecta a la determinación del crédito para la formación en supuestos específicos. En este contexto, las funciones que se atribuyen a la fundación en el apartado 2 del art. 12, son funciones de coordinación que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de interferir o menoscabar las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, y que derivan de las que, con carácter general, se contemplan en el art. 21.1.b) del mencionado Real Decreto en materia de «coordinación», que fueron declaradas constitucionales en la STC 244/2012, FJ 8 c).

En este mismo ámbito se sitúan las funciones atribuidas a la fundación en el art. 17.2, 3 y 6, que desarrolla las previsiones contenidas en el art. 10 del Real Decreto 1046/2003, en materia de información de las acciones formativas a la representación legal de los trabajadores, y contempla el ejercicio por la fundación de funciones de coordinación y emisión de informes, que se subsumen en las contempladas en el art. 21.1 b) y c) del Real Decreto, cuya constitucionalidad fue también reconocida en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 244/2012.

El art. 30 viene a ser desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 22.4 del Real Decreto 1046/2003, que contempla la realización por la fundación estatal de un estudio general de evaluación de la calidad de la formación continua en relación con la población activa, en aplicación de las previsiones contenidas en el art. 21.1 c) (que atribuye a la fundación la elaboración y propuesta de estudios e informes técnico-jurídicos sobre el subsistema de formación profesional continua). La función de evaluación del sistema atribuida a la fundación en este precepto, fue objeto de específico examen en la STC 16/2003, de 31 de enero, FJ 9, en donde se vino a señalar que «la función de emisión de informes en materias de competencia estatal carece de virtualidad para vulnerar las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, más aún cuando, como en el caso que nos ocupa, tales informes tienen una dimensión supraterritorial, y permiten el conocimiento de los datos globales de funcionamiento del conjunto del subsistema, con el objetivo único de coadyuvar a la mejora del sistema en su conjunto, y se realizan por un órgano técnico en el que se integran las Administraciones competentes (estatal y autonómicas)».

La elaboración de informes, estudios o propuestas, como es el presente estudio de evaluación, 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, y así se trasluce en los dos últimos incisos del precepto que se examina, en donde se señala que el objetivo de la investigación será obtener información contrastada sobre los recursos utilizados y las necesidades y prioridades de formación, con el fin de definir criterios para la mejora de la calidad de la formación, y se contempla, asimismo, que los resultados de los estudios serán difundidos entre las empresas y los responsables de la organización de la formación, así como entre las Administraciones responsables de la ordenación de la formación profesional. Procede, en consecuencia, rechazar la impugnación formulada contra este precepto.

En esta misma línea, no vulneran tampoco las competencias autonómicas las funciones atribuidas a la Comisión estatal de formación continua en los arts. 23.2, 33.2 y 34.3, por tratarse, en todos los casos, de funciones de mera elaboración o recepción de informes, que carecen de virtualidad para menoscabar las funciones de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas.

6. Un segundo grupo de preceptos impugnados está integrado por aquellos que, a juicio de la Comunidad Autónoma, atribuyen a órganos del Estado –Tesorería General de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Intervención General de la Administración del Estado e Inspección de Trabajo y Seguridad Social– competencias de

ejecución de la legislación estatal que deberían reconocerse en favor de las Comunidades Autónomas.

La Generalitat de Cataluña reconoce expresamente que las funciones de naturaleza ejecutiva atribuidas a estos órganos del Estado son consecuencia directa de la nueva regulación del subsistema de formación profesional continua que introduce el Real Decreto 1046/2003. En este sentido, no cabe sino recordar que el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, «es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la “normación” en materia laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado, y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua» (STC 244/2012, FJ 6). La definición del modelo, en este sentido, forma parte de la libertad de configuración del legislador estatal.

El modelo que se recoge en el Real Decreto 1046/2003 supone, en efecto, una limitación de la acción ejecutiva de los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos, pues, como ya hemos tenido ocasión de señalar, las acciones formativas no pivotan sobre los poderes públicos o los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, ya que son éstas las que planifican, organizan y gestionan las acciones de formación, y las que utilizan para ello la cuantía asignada a cada una de ellas en función de su plantilla. En este nuevo modelo se modifica asimismo la financiación de las acciones formativas, ya que las empresas dejan de financiarse, principalmente, a través de ayudas o subvenciones públicas, gestionadas por las Administraciones competentes, y pasan a financiarse mediante bonificaciones en la cuota que las propias empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de formación profesional. Ello implica que se produzca un desplazamiento de la intervención administrativa en favor de las propias empresas, pero sin que por ello se prive a las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución ni se pueda, en consecuencia, afirmar que el nuevo modelo haya ignorado las competencias ejecutivas que a éstas corresponden.

Se impugnan, en primer término, las facultades atribuidas a la Tesorería General de la Seguridad Social en el art. 16.2, disposición adicional quinta, apartado 2 y disposición adicional sexta, apartado 3. Resulta oportuno recordar, a este respecto que, como afirmamos en el fundamento jurídico 4 de la STC 244/2012, «la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto con recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única y así lo señaló la STC 124/1989, de 7 de julio... Afirma la Sentencia que la encomienda a la tesorería general de “la recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de la Seguridad Social... es ésta una función que, si bien por razones organizativas ha sido atribuida a la Tesorería General... no cabe englobarla sin embargo, en el sector material... consistente en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social”...»

Reconocida la competencia de la Tesorería para la recaudación de las cuotas de formación profesional, ello conlleva el necesario desplazamiento hacia la misma de aquellas facultades, de carácter meramente instrumental, que resulten imprescindibles para el adecuado ejercicio de dicha función recaudatoria, sin que ello implique el ejercicio de competencias de ejecución del subsistema de formación continua que corresponden a las Comunidades Autónoma.

En este contexto, el artículo 16.2 se limita a contemplar aspectos puramente procedimentales o formales, relativos a los plazos en que las empresas deberán aplicar las bonificaciones en sus boletines de cotización a la Seguridad Social; la disposición adicional quinta, apartado 2 habilita a la Tesorería para determinar «la forma» en que haya de hacerse efectiva directamente por los centros de enseñanza concertados y los centros especiales de empleo, la bonificación, en los casos en que ésta sea superior a las cotizaciones a realizar; y la disposición adicional sexta, apartado 3 habilita a la Tesorería para dictar instrucciones sobre «la forma» en que han de aplicarse las bonificaciones en el supuesto específico de acciones formativas iniciadas el 1 de enero de 2004, con

anterioridad a la entrada en vigor de la orden que se examina. Se trata en los tres supuestos de previsiones puramente auxiliares o instrumentales dirigidas a establecer criterios formales uniformes y homogéneos en el procedimiento recaudatorio y en la aplicación por las empresas de la bonificación que les corresponda en su cuota de formación profesional, criterios que por su propia naturaleza no son susceptibles de fragmentación territorial y que, por razones organizativas y de eficiencia, se fijan por el órgano estatal que ha asumido la función de recaudación de la cuota de formación profesional. Se estima, en consecuencia, que estos preceptos no vulneran las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Se impugnan, en segundo lugar, las funciones atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal en los arts. 31.1, 33 y 34.1, que son trasunto de las contempladas en los arts. 22 y 23.1 del Real Decreto 1046/2003 y que se refieren a: la evaluación global de las acciones de formación continua, con la finalidad de extraer conclusiones que puedan servir para introducir mejoras en el funcionamiento del subsistema; la elaboración y ejecución de un plan anual de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua en las empresas, y el control interno de las actividades formativas, funciones que se realizan en colaboración con la Fundación Estatal de Formación Continua y según lo acordado por la Comisión estatal de formación continua. Las funciones reseñadas tienen por objeto el seguimiento, análisis y evaluación global del funcionamiento del subsistema de formación profesional continua, se realizan y afectan al conjunto del territorio y, en consecuencia tienen un ámbito supraterritorial que determina que hayan de encomendarse a un órgano estatal –el Servicio Público de Empleo Estatal–, constituyendo, además, complemento indispensable para la eficacia en la adopción de las decisiones legislativas que afectan a la ordenación del conjunto del subsistema. Las actividades de ejecución que en los citados preceptos se contemplan, no tienen otro alcance que el de recabar, tratar y analizar los datos que se aporten desde las distintas partes del territorio, y, a ello, responde también la modificación operada por la Orden TAS/397/2006, que vino a contemplar específicamente que dicha ejecución habría de realizarse «en coordinación con los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas», sin que tales funciones impliquen vulneración o menoscabo de las que, con idénticas características, puedan desarrollar las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 16/2013, FJ 9).

En lo que respecta a la impugnación dirigida contra los arts. 35 y 36.2, las funciones que en estos preceptos se atribuyen tanto a la Intervención General de la Administración del Estado como a la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se remiten, de forma expresa, a lo previsto en sus respectivas normas reguladoras, lo que permite entender con claridad que habrán de ser ejercidas en los ámbitos propios de la competencia estatal regulada en dichas normas, sin que por esta vía se produzca en ningún caso una ampliación de las funciones atribuidas a dichos órganos ni, en consecuencia, un menoscabo o interferencia en las que corresponden a las Comunidades Autónomas en relación con aquellas acciones formativas que se desarrollen en sus respectivos ámbitos territoriales.

7. Por último, la impugnación se dirige contra lo señalado en la disposición adicional primera de la Orden TAS/500/2004, en la que se contiene una cláusula general delimitadora de competencia, en virtud de la cual, se entiende por «Administración competente», a efectos de lo previsto en la orden, a la Administración autonómica «cuando las empresas beneficiarias tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de una Comunidad Autónoma»; en tanto que la referencia se entenderá efectuada al Servicio Público de Empleo Estatal, «cuando las empresas beneficiarias tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma». A juicio de la Generalitat de Cataluña, ello supone el establecimiento de un punto de conexión para el ejercicio de las respectivas competencias, absolutamente restrictivo de las que corresponden a las Comunidades Autónomas, y que no se ajusta a la doctrina constitucional en materia de supraterritorialidad, en cuanto la atribución competencial en favor del Estado no se basa

en la imposibilidad de fraccionamiento de la actividad ni se justifica en la imposibilidad o falta de idoneidad del recurso a mecanismos de cooperación o colaboración.

No está en discusión que es al Estado a quien corresponde la fijación del punto de conexión. Como ya hemos tenido ocasión de señalar en numerosas ocasiones, en aquellos supuestos en que la delimitación de competencias se rige por el binomio legislación-ejecución «el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina... y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca» (STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6). Con más precisión, en materia de formación continua recordábamos recientemente en nuestra STC 244/2012, FJ 7, que, «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».

En relación con los puntos de conexión hemos indicado que éstos «concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la “vinculación directa” (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico» (STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 11) lo que trasladado al supuesto que nos ocupa, nos obliga a volver sobre las especialidades de la intervención pública en el ámbito de la formación continua.

En efecto, como antes hemos recordado, el modelo de financiación de la formación continua que diseña el Real Decreto 1046/2003, y que la presente orden viene a desarrollar, 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, como señala el art. 3 de la orden, 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, en la configuración legislativa del subsistema de formación continua que efectúa el Real Decreto 1046/2003, 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 cabo de forma única y conjunta por las empresas y, consecuentemente, la actuación administrativa ha de ajustarse a ese 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.

En la STC 95/2002 ya advertimos que no nos corresponde «establecer los criterios sobre cuáles han de ser las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o planes agrupados que, por su dimensión supraterritorial u otros motivos, determinen la imposibilidad de su gestión por la Generalidad de Cataluña» (FJ 16), sino que hemos de limitarnos a examinar si los establecidos son acordes con la Constitución y los Estatutos. Pues bien, la disposición adicional primera de la Orden TAS/500/2004, al tomar como referencia a las empresas beneficiarias, establece un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico configurado en el Real Decreto 1046/2003, en virtud del cual, las acciones formativas no se subordinan a las directrices fijadas por los poderes públicos o por los acuerdos entre éstos y los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, que son 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. En nuestra STC 244/2012 consideramos legítima y no contraria al marco competencial esa opción de configuración adoptada por el Estado. La disposición adicional primera de la orden 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.

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 que los arts. 5.3, 16.3, 20.2 a) y c), 21, 22.1 y 2, 23 (salvo el párrafo 2 del apartado 2), 24.1 e), 29.2 y 3, 32.3 y 34.2 de la Orden TAS/500/2004 vulneran las competencias del Generalitat de Cataluña.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de abril 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.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhiere la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 4593-2004

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulo el presente Voto particular, al discrepar en parte de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que ha resuelto el conflicto positivo de competencia núm. 4593-2004 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, por la que se regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

Mi discrepancia se centra exclusivamente en el fundamento jurídico 7 de la Sentencia. En ese fundamento jurídico se enjuicia la disposición adicional primera de la norma impugnada, que contiene una cláusula general delimitadora de competencia, en virtud de la cual, se entiende por «Administración competente», a efectos de lo previsto en la Orden, a la Administración autonómica «cuando las empresas beneficiarias tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de una Comunidad Autónoma»; en tanto que la referencia se entenderá efectuada al Servicio Público de Empleo Estatal (INEM), «cuando las empresas beneficiarias tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma». La Sentencia de la mayoría desestima la impugnación argumentando que «el modelo de financiación de la formación continua que diseña el Real Decreto 1046/2003, y que la presente orden viene a desarrollar, 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, como señala el art. 3 de la Orden, 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». A ello se añade que una solución distinta «daría lugar a un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación territorial de los diferentes centros de trabajo» así como 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», para finalizar dejando sentado que se trata de una solución congruente con la doctrina de la STC 244/2012.

Discrepo de la argumentación que conduce a declarar la constitucionalidad de la disposición adicional primera. Es indiscutible que esta norma atribuye a un órgano estatal competencias ejecutivas en el ámbito de la formación profesional continua por el hecho de que «las empresas beneficiarias tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma». Es decir, está, directamente, utilizando la supraterritorialidad como criterio determinante de la atribución de competencias al Estado, algo expresamente vedado 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).

Las razones que da la ponencia para justificar la constitucionalidad del precepto no me parecen convincentes, pues se basan en que, puesto que el crédito de formación se concede a la empresa, en el caso de que éstas tengan centros de trabajo en varias Comunidades Autónomas, la decisión ha de ser de un órgano estatal a fin de evitar un supuesto riesgo de tratamiento heterogéneo. En ese caso bastaría con que el Estado determinase el punto de conexión (por ejemplo, el domicilio social de la empresa o aquella Comunidad Autónoma en la que desarrollase su actividad de modo principal) Pero es que, en rigor, además, no hay riesgo de tratamiento heterogéneo, pues no hay decisión administrativa ninguna puesto que las iniciativas de formación no están sometidas a procedimiento de autorización, ya que, como la Sentencia recalca, son las propias empresas las que organizan y gestionan el programa de formación de sus trabajadores. Por esa razón tampoco es ilógico pensar que dicha decisión se va a tomar con carácter global para el conjunto de la empresa, con independencia de la localización de sus centros de trabajo, pues esta localización poca o ninguna relación tiene con las necesidades de formación que pretendan atenderse. Y aún en el caso de que la decisión se tomase de forma desagregada en cada centro o centros de trabajo tampoco habría razón para utilizar el criterio de la supraterritorialidad como atributivo de competencia a un órgano estatal pues es posible pensar otro criterio de delimitación más respetuoso con las competencias autonómicas especialmente en un ámbito en el que la competencia estatal es plena, lo que, ya de por sí, conjura en gran medida ese supuesto riesgo de tratamiento heterogéneo.

En todo caso, ese riesgo puede ser puesto en duda si se observan cuáles son las funciones que asume la «administración competente». Algo que, por cierto, tampoco se hace en la Sentencia, lo que produce como resultado un enjuiciamiento completamente desvinculado del caso. Conforme a la propia Orden la intervención de la administración competente se resume en: resolución de discrepancias entre los representantes de los trabajadores y la empresa sobre el contenido del plan de formación (art. 17.3); actuaciones de evaluación y seguimiento de la formación [arts. 20.2 b) y 34.2, precepto respecto al que, paradójicamente, la Sentencia estima que la atribución de esas funciones a la

FORCEM vulnera las competencias autonómicas]; requerimiento de los cuestionarios relativos a la evaluación de la calidad de la formación continua (art. 30.1) y actuaciones de comprobación, seguimiento y control a realizar por los órganos competentes [art. 32.1.b)]. Se trata en todos los casos de actuaciones ejecutivas, muy vinculadas a actividades de supervisión y control, que no pueden dar lugar al tratamiento heterogéneo que la ponencia cita, riesgo que, en todo caso, reitero que puede ser eficazmente combatido mediante la fijación del punto de conexión que se estime más adecuado por el Estado.

Finalmente, no entiendo la referencia de la Sentencia a las «empresas de implantación nacional», puesto que, atendiendo a las funciones que cumple la Administración competente, no veo razón que justifique este tratamiento diferenciado, sin perjuicio de advertir que, sea lo que sea, a efectos jurídicos, una empresa de tales características la disposición impugnada alude a empresas beneficiarias que «tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma», lo que es, evidentemente, distinto. Tampoco comparto las alusiones a la STC 95/2002, ni a la STC 244/2012, ninguna de las cuales me parece procedente. En la primera de ellas, además de que la alusión a la hipotética utilización de la supraterritorialidad sería en todo caso revisable por el Tribunal, lo que se cuestionaba era la gestión de subvenciones en esta materia, lo que, ya hemos comprobado que aquí no se plantea, mientras que, en cuanto a la cita de la STC 244/2012, es evidente que no se discute aquí la competencia estatal para el configuración o diseño de la formación continua, lo que ya afirmamos en aquella Sentencia, sino un aspecto mucho más específico de ese diseño estatal, que se resume en la utilización del criterio de la supraterritorialidad para atribuir, por ese solo hecho, competencias ejecutivas a un órgano estatal en un ámbito en que las competencias de tal naturaleza han de corresponder, por regla general, a las Comunidades Autónomas.

Y en ese sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.