

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2166 *Pleno. Sentencia 16/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 122-2004. Planteado por el Gobierno de la Junta de Galicia 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 Junta de Galicia al basarse exclusivamente en los efectos territoriales de las actuaciones; interpretación conforme de preceptos reglamentarios relativos a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (STC 244/2012). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, 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. 122-2004 promovido por el Gobierno de la Junta de Galicia, 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 la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 8 de enero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del jefe de la Asesoría Jurídica de la Junta de Galicia por el que, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia, tramitado con el número 122-2004, en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

El Letrado de la Junta de Galicia dirige el conflicto contra el Real Decreto 1046/2003 en su totalidad, y subsidiariamente contra lo dispuesto en los artículos 2.2, letras a), b) y c); 8; 9; 10, párrafos 5 y 7; 11; 12.2; 14; 15; 17; 18.1, letras a), f), g), h) e i); 19; 20; 21; 22.4; 23, salvo el último párrafo del número 2; disposición adicional primera; disposición adicional segunda; disposición adicional tercera; disposición adicional cuarta; disposición adicional quinta; disposición transitoria única y disposición final primera.

Tras dar cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, considera la representación autonómica que la norma impugnada no se acomoda a la delimitación constitucional y estatutaria de competencias que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y en el Estatuto de Autonomía de Galicia, ni a los señalado en a la jurisprudencia de este Tribunal, contenida fundamentalmente en las SSTC 95/2002, de 25 de abril y 190/2002 de 17 de octubre.

El argumento sustantivo en el que se apoya la impugnación global de la norma controvertida es que el Real Decreto estructura un sistema de formación continua en el

que todo el protagonismo en orden a la gestión, planificación, control y seguimiento de las acciones formativas se atribuye a las empresas, a los agentes sociales y a ciertas comisiones y entidades que casi siempre operan en el ámbito supraautonómico. Las Comunidades Autónomas son objeto de una atención completamente residual, en cuanto no intervienen en la asignación de créditos a las empresas para la formación, aunque sí en el proceso de resolución de discrepancias en orden a la concreta programación de las actividades formativas; su competencia en relación con los contratos programa para la formación de trabajadores y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, tiene carácter residual, sin especificar los criterios a los que deberán ajustarse en su actuación y sin que se prevea ningún mecanismo de coordinación con las actuaciones realizadas en el ámbito estatal; se les da entrada en los organismos que constituyen la estructura organizativa, pero, tanto en el caso de la Comisión Estatal de Formación Continua como en la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, se trata de entidades adscritas e integradas en la Administración estatal; por último, en lo atinente a la evaluación, seguimiento y control de las acciones formativas, parece que se salvan las competencias de las Comunidades Autónomas, pero no se definen o deslindan los supuestos en que las mismas ejercen competencias ejecutivas ni se concreta mecanismo alguno de coordinación con los entes supraautonómicos.

En lo que respecta a los concretos preceptos que, subsidiariamente, son objeto de impugnación expresa, los argumentos en que se sustenta son los que, sintéticamente se señalan a continuación.

a) El artículo 2.2 enuncia los principios generales del subsistema de formación profesional continua. La impugnación se dirige contra el apartado a), por considerar inadecuada la referencia al principio de unidad de caja, en la medida en que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las cuotas relativas a la formación profesional no son recursos de la Seguridad Social y, por lo tanto, no deberían vincularse o estar afectadas por el principio de caja única; los apartados b) y c) aluden al protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo del subsistema de formación continua y a la importancia de la negociación colectiva, lo que pudiera constituir una opción legislativa admisible, si bien el desarrollo de estos principios llega a tal grado de predeterminación normativa y organizativa que limita e impide el legítimo ejercicio de las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

b) Los arts. 8 y 9 establecen un sistema de financiación de las acciones de formación continua en las empresas que expresamente se excluye del concepto legal de subvenciones y pretende vincularse a las cuotas que las empresas ingresan por formación continua, pero en la práctica más que un sistema de bonificación en las cuotas, lo que se establece es un «crédito para formación continua», que se determina exclusivamente por la Administración estatal, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas, y siendo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales quien fija mediante orden los porcentajes mínimos de cofinanciación de las empresas, eludiéndose así las competencias ejecutivas que a las Comunidades Autónomas corresponden.

c) El sistema de control de las acciones formativas planificadas, organizadas y gestionadas por las empresas, que se contempla en el art. 10, párrafos 5 y 7 no suscita reparos si se entiende que la «Administración competente» para resolver las discrepancias que se susciten es la Administración autonómica. Pero el hecho de que la percepción del crédito se vincule a los recursos de la Seguridad Social, implica que la Administración competente para decidir cuándo procede la tramitación de un reintegro y para ejecutar tal procedimiento en todas sus fases es la Administración estatal a pesar de que el art. 10.7 aluda a la «Administración competente».

d) En relación con el art. 11, afirma el representante de la Comunidad Autónoma que no tiene ningún sentido que sea una fundación estatal la que realice las actividades de apoyo que en el mismo se contemplan, por mucho que se incluya una cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas, y a pesar igualmente de que las Comunidades Autónomas intervengan en el patronato de la citada fundación. Considera el representante autonómico que estas facultades deberían atribuirse a las Comunidades

Autónomas, sin perjuicio de que se precisasen los concretos supuestos en que, por razones de supraterritorialidad o de imposibilidad de gestión, deban ejercitarse por la Administración estatal o por una fundación pública dependiente de la misma. Idénticas consideraciones se vierten respecto del art. 12.2, en relación con la ejecución de las acciones formativas, por estimar que el control y seguimiento de las mismas constituye una competencia ejecutiva, por lo que son las Comunidades Autónomas quienes habrán de recibir toda la información y documentación precisa para llevarlas a cabo y no la fundación estatal.

e) En los arts. 14, 16 y 17 se contemplan unos mecanismos de financiación de las acciones formativas, articulados en un ámbito supraautonómico que determina que gran parte de los fondos presupuestarios previstos para estas finalidades se gestionen por el Estado, con el concurso de las entidades sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal, eludiéndose las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Entiende la representación autonómica que tales actividades deberían articularse en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma y cuando ello excepcionalmente no fuera posible, deberían definirse los supuestos y los casos que justificarían la articulación de estas medidas en un ámbito territorial estatal.

f) La estructura organizativa contemplada en los arts. 18 a 21 se asienta sobre entidades instrumentales adscritas a la Administración estatal, aunque en sus órganos de gobierno se dé participación a los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, participación que no confiere a éstas capacidad decisora relevante en orden al ejercicio de las funciones que a aquéllas se atribuyen. No se discute la creación de los citados organismos pero sí el hecho de que se les atribuyan funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, especialmente en las letras a), f), g), h) e i) del art. 18 y en las letras a), f) y g) del art. 21. En cuanto a las comisiones paritarias sectoriales y territoriales, reguladas en los arts. 19 y 20, no se estima justificado que las mismas se articulen en un ámbito territorial supraautonómico. La impugnación dirigida contra las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, y contra la disposición transitoria única, es consecuencia de la efectuada en las consideraciones anteriores.

g) La impugnación dirigida al art. 23 viene a reiterar los argumentos esgrimidos en relación con los arts. 11 y 12, considerando que las funciones de control y seguimiento que se prevén, por su naturaleza ejecutiva, han de corresponder a las Comunidades Autónomas, no siendo suficiente la cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas que se contempla en el art. 23.1.

h) La disposición final primera es objeto de impugnación por considerar que el art. 149.1.7 CE no justifica o ampara la regulación contenida en el Real Decreto, y los títulos competenciales previstos en los apartados 13 y 17 del mismo art. 149.1 CE no tienen relevancia, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la regulación de las materias relativas a la formación profesional continua de los trabajadores ocupados.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Primera de 10 de febrero de 2004, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Junta de Galicia, 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 Galicia».

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 Primera, 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 originalmente concedido.

4. El 5 de marzo de 2004 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda en todos sus extremos, declarando la disposición impugnada ajustada a la Constitución.

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

La mencionada competencia habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario en materia de formación continua de trabajadores ocupados; le permite optar por un modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas que se rijan por el sistema de subvenciones públicas, por uno de bonificaciones en las cuotas que las empresas ingresan en la Seguridad Social en concepto de formación profesional, o por un modelo mixto, como la norma que nos ocupa; y le habilita para establecer las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o de los planes agrupados que por su dimensión supraterritorial u otros motivos excedan de la competencia autonómica y determinen la imposibilidad de que la gestión o ejecución de las acciones formativas corresponda a la Comunidad Autónoma.

En relación con la impugnación dirigida a los apartados a), b) y c) del art. 2.2, considera el Abogado del Estado que la principal novedad que introduce el Real Decreto 1046/2003 radica en que la gestión de las acciones de formación continua en las empresas no pivota sobre los poderes públicos o los interlocutores sociales, sino sobre las propias empresas, pues son éstas las que elaboran y ponen en práctica las acciones, y las que gestionan su financiación a través de bonificaciones en sus cotizaciones a la Seguridad Social, y la intervención pública es esencialmente de control de la gestión. En tanto que la opción del modelo impugnado tiene su justificación en una mayor eficiencia del sistema y respeta las competencias de ejecución que sobre la puesta en práctica de la legislación laboral corresponden a las Comunidades Autónomas, la norma controvertida se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias.

El demandante objeta que, conforme a los arts. 8 y 9, las Comunidades Autónomas no intervienen en la asignación de créditos a las empresas para la formación. A juicio del Abogado del Estado, de la anterior alegación se desprende que se confunde la gestión de la formación continua con la gestión de los fondos públicos que financian tal formación. Cuando el Tribunal Constitucional «dio la pauta» de territorializar los créditos, se estaba refiriendo únicamente a la financiación subvencional, no siendo posible aplicar la territorialización de créditos a un sistema de financiación basado en bonificaciones a las empresas.

En relación a lo dispuesto en los apartados 5 y 7 del art. 10, considera la representación estatal que, sin perjuicio de que, efectivamente, en el supuesto de reintegro de bonificaciones, la facultad de exigir el mismo corresponderá a la Tesorería General de la Seguridad Social, en todo lo demás, existe un ámbito de facultades de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas, siempre que las tengan atribuidas estatutariamente, y entre estas facultades se incluyen: la resolución de las discrepancias sobre las acciones formativas entre la representación legal de los trabajadores y las empresas, cuando afecten a los supuestos establecidos en el art. 10.5; el control de la documentación justificativa de la realización de los cursos, a cuya disposición la pondrán las empresas, según prevé el art. 13.2; el control sobre si las

acciones formativas guardan relación con la actividad empresarial, según exige el art. 12.2, y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para facilitar y generalizar el acceso a la formación de sus trabajadores, según prevé el art. 11.

El art. 12.2 deja fuera de toda duda el respeto a la competencia autonómica, pues prevé que las empresas comunicarán a la fundación estatal la información que se detalla, sin perjuicio de las competencias que en este ámbito corresponden a las Comunidades Autónomas. La posible duplicidad en el ejercicio de la remisión de información no constituye vulneración competencial alguna ni obsta a que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, puedan recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto. A la obtención de una información unitaria y homogénea se dirige la remisión de la información que las empresas, que deseen obtener las bonificaciones por formación continua, han de hacer a favor de la Fundación Estatal para la Formación Continua, con base en este precepto. Además de salvaguardarse formalmente las competencias ejecutivas autonómicas, del tenor del siguiente art. 13.2 se desprende con claridad la necesidad de remisión de información por las empresas a favor de la Administración autonómica, en tanto deben justificar ante sus órganos de control la concreta realización del curso, por lo que el precepto es susceptible de una interpretación armónica con el bloque de constitucionalidad.

El Real Decreto impugnado establece en sus arts. 14 y 17 que los contratos programas para la formación de los trabajadores y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación serán de competencia estatal o autonómica, en cuanto a su gestión o ejecución, cuando afecten o no a más de una Comunidad Autónoma, bien porque sean resultado de contratos programas suscritos con organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal para varios sectores de actividad económica, bien porque se basen en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, o bien por suscripción de contratos programas con las organizaciones de cooperativas o sociedades laborales con notable implantación en el ámbito estatal. Fuera de estos supuestos, la gestión y ejecución de la actividad corresponderá a las Comunidades Autónomas y por tanto se aplicarán a las ayudas previstas los mecanismos de distribución establecidos en la Ley general presupuestaria; por ello, no resulta admisible que la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto estime vulneradas sus competencias de gestión y ejecución, pues los criterios de la norma para deslindar cuándo el ejercicio de la actividad no corresponde a las Comunidades Autónomas, en tanto que afectan a los supuestos de supraterritorialidad, encuentran cobertura en la jurisprudencia constitucional de directa e ineludible aplicación.

Considera asimismo el Abogado del Estado que la estructura organizativa respeta las competencias autonómicas para autoorganizarse y responde a criterios de cooperación. Afirma que la competencia de las Comunidades Autónomas para organizar la estructura administrativa necesaria para desempeñar sus funciones ejecutivas sobre formación continua no es vulnerada por los arts. 18, 19, 20 y 21 del Real Decreto impugnado, pues el hecho de que el mismo prevea determinadas entidades u órganos de ámbito estatal –Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y Comisión Estatal de Formación Continua– no invade competencias propias de las Comunidades Autónomas, en tanto que las funciones que se les atribuyen son únicamente las derivadas de las competencias que le son propias, y la norma impugnada no se ocupa de la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas, dado que tal materia compete exclusivamente a éstas.

Las funciones de coordinación y evaluación de las políticas de formación continua en todo el territorio del Estado justifican la colaboración entre éste y las Comunidades Autónomas, pues se trata de un principio que se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial que implanta la Constitución (STC 18/1982), y, en este sentido, tanto la Comisión Estatal de Formación Continua como la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo son órganos técnicos al servicio de todas las Administraciones, y la presencia en los mismos de la Comunidades Autónomas se halla formalmente

prevista, estando representadas en estos órganos al mismo nivel de decisión que la Administración del Estado, sin que ello impida que cada Comunidad pueda organizar la prestación del servicio que le corresponda según su propio criterio.

En cuanto a las funciones que se atribuyen a la Comisión Estatal en el art. 18.1, considera el Abogado del Estado, que la función prevista en la letra e), es una función meramente informativa, que compete al Estado en tanto le corresponde asignar los fondos de sus presupuestos que financien el subsistema de formación continua; la recogida en la letra f) relativa a la aprobación del mapa sectorial, es difícilmente objetable, en tanto que en dicho mapa van a estar reflejados la totalidad de los sectores de actividad de ámbito estatal que existen en nuestro país, por lo que no puede entenderse que invada las competencias ejecutivas de Galicia en materia de formación continua; la letra g) atribuye a la Comisión Estatal una función que es extraña a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, pues se refiere a unos órganos –las comisiones paritarias territoriales y sectoriales– ajenos a la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas, sin que dicha función implique actos de gestión de la formación continua.

Respecto de las funciones que el art. 21 atribuye a la fundación estatal, la recogida en la letra a) es una función meramente divulgativa de la normativa estatal reguladora del subsistema de formación continua, difícilmente vulneradora de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y las previstas en las letras f) y g) son funciones genéricas pendientes de concreción y desarrollo. En cuanto a la intervención de esta fundación en labores de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que prevé el art. 11, no debe olvidarse que esta función se atribuye expresamente «sin perjuicio del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias».

En cuanto a las comisiones paritarias sectoriales y territoriales, previstas en los arts. 19 y 20, son ajenas a cualquier estructura de la Administración y carecen de funciones ejecutivas o decisorias, puesto que son órganos de participación de agentes sociales y económicos, fruto incluso de la libre negociación colectiva, con funciones de mera participación que no menoscaban, por ello, competencia autonómica alguna, pues incluso se prevé que cuando en su seno no sea posible resolver las discrepancias entre la representación legal de los trabajadores y las empresas sobre las acciones formativas corresponde a la Administración competente resolver dichas discrepancias. Tales comisiones paritarias están creadas al amparo de los convenios colectivos sectoriales de ámbito estatal o acuerdos específicos y su necesaria intervención en el subsistema de formación continua se fundamenta en su referida condición de instrumentos que posibilitan la participación activa de los sujetos que representan (empresarios y trabajadores) en el diseño e implantación de la formación continua, sin que tal participación merme las competencias que la Administración competente tenga atribuidas, favoreciéndose así un marco de permanente diálogo social.

Por último, la demanda se limita a extender las consideraciones que hace respecto al articulado del Real Decreto a las previsiones contenidas en las disposiciones adicionales, transitorias y final primera. Considera el Abogado del Estado que la ausencia de argumentación específica le libera sin más de ofrecer argumentos en defensa de la constitucionalidad de aquellas disposiciones, remitiéndose a lo expresado sobre tales preceptos en el escrito de contestación. Únicamente precisa, en relación a la disposición final primera, que la supuesta incorrección del título competencial alegado carece de relevancia para efectuar una declaración de inconstitucionalidad, pues las competencias son indisponibles y no pueden venir condicionadas en su validez y eficacia por las fijaciones o invocaciones de reglas de distribución de competencias que con más o menos acierto el legislador efectúa.

5. En fecha 12 de enero de 2007 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal oficio procedente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el que se remite copia del Auto dictado en 27 de noviembre de 2006, a fin de que notifique a esa Sala la resolución que en su día recaiga en el presente conflicto positivo de competencia.

6. Por providencia de 29 de enero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 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 Galicia en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. El conflicto se dirige contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003, y subsidiariamente contra los artículos 2.2, letras a), b) y c); 8; 9; 10, párrafos 5 y 7; 11; 12.2; 14; 15; 17; 18.1, letras a), f), g), h) e i); 19; 20; 21; 22.4; 23 (salvo el último párrafo de su apartado segundo); disposiciones adicionales primera a quinta; disposición transitoria única y disposición final primera del Real Decreto.

El Letrado de la Junta de Galicia considera que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, por lo que la regulación efectuada encuentra amparo en lo dispuesto por el art. 149.1.7 CE, debiendo descartarse la aplicación de los títulos competenciales previstos en los apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE, que se alegan también como fundamento de la competencia estatal en la disposición final primera del Real Decreto. La impugnación se fundamenta en que la regulación contenida en el Real Decreto excede de las competencias que, en materia de legislación laboral, atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE, vulnerando las competencias de ejecución que en dicha materia corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia constitucional, en especial en las Sentencias 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre.

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

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

a) En primer lugar, hemos de analizar el efecto que pueda tener sobre la subsistencia de la controversia, la expresa derogación de la disposición que es objeto del presente conflicto, efectuada por la disposición derogatoria única 2 a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. En el presente supuesto y como se recoge en la reciente STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 2 b), la derogación de la disposición impugnada no ha originado la desaparición del objeto del presente conflicto, dado que el Real Decreto 395/2007 plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra el Real Decreto 1046/2003, por lo que la disputa sobre la titularidad competencial sigue viva entre las partes y, en consecuencia, persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida.

b) En segundo lugar ha de tenerse en cuenta 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 este mismo real decreto, y que ha dado lugar a la reciente STC 244/2012, de 18 de diciembre, cuya doctrina resulta de directa aplicación a la presente controversia, sin perjuicio del específico examen de aquellos preceptos que no fueron controvertidos ni, en consecuencia, examinados en aquel supuesto.

3. En lo que respecta al enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debemos comenzar afirmando que ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de «legislación laboral», atribuye al Estado el art. 149.1.7 de la Constitución.

Como hemos reiterado en un buen número de Sentencias, y como recordamos en el fundamento jurídico 4 de la STC 95/2002, de 25 de abril, de la que constituye punto de referencia de la presente resolución, las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardinación genérica en la materia «legislación laboral», en la medida en que conciernen a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral –con claro reflejo en los arts. 4.2 y 23 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores–, con la consiguiente atribución de correlativos deberes al empresario. Y ya señalamos en la STC 95/2002, FJ 4, con cita de la STC 35/1982, de 14 de junio, que en la referencia a «legislación laboral», al adjetivo laboral se le asigna «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir... la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios».

Precisamente por esta estricta delimitación del ámbito atraído a la materia «legislación laboral», si bien se puede afirmar que la formación continua de trabajadores ocupados tiene una incardinación «genérica» en la materia «legislación laboral» del art. 149.1.7 CE, es igualmente cierto que puede haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta la acción formativa, quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado. En el supuesto que nos ocupa, el Real Decreto 1046/2003 establece en su art. 3 que los beneficiarios de la formación continua no son exclusivamente trabajadores asalariados que prestan sus servicios en empresas privadas o entidades públicas empresariales y cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional, sino también otros (trabajadores incluidos en la regímenes especial agrario, de autónomos, del mar y otros de la Seguridad Social «que no coticen por la contingencia de formación profesional») a través de los contratos programa que la propia norma regula. Prevé asimismo, dependiendo de los planes específicos que se promuevan con las Administraciones, la eventual participación en las acciones formativas del personal al servicio de las Administraciones públicas. Las acciones formativas que pueden desarrollarse al amparo de esta norma, por tanto, cualificadas como formación profesional continua, no se proyectan exclusivamente sobre el marco de la relación laboral sujeta a la legislación laboral en los términos del art. 149.1.7 CE.

La disposición final primera del Real Decreto 1046/2003 establece que el mismo se dicta al amparo de lo previsto en el art. 149.1.7, 13 y 17 de la Constitución. Si bien la incardinación de esta regulación en la materia legislación laboral no plantea problemas, otra cosa sucede con la invocación de los títulos competenciales asociados al art. 149.1.13 y 17.

Como venimos reiterando en anteriores sentencias «sin perjuicio de que haya aspectos de la formación profesional vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica» (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7; y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4). Y por ello, hemos insistido asimismo que no procede entender la formación profesional continua como «un aspecto de la política de empleo orientada a incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución» (STC 244/2012, FJ 4). Atendiendo a quienes son los beneficiarios de las acciones formativas contempladas en el Real Decreto 1046/2003, la finalidad de la norma, es proporcionar a algunos colectivos de trabajadores una formación que facilite su mejor capacitación profesional para la permanencia en el empleo o la mejor inserción en el mercado de trabajo. El núcleo de la regulación, conforme a la finalidad declarada por la

norma, se proyecta sobre la formación profesional continua de los trabajadores ocupados y asalariados, materia propia de la «legislación laboral» al amparo del art. 149.1.7 CE, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Si bien, como hemos recordado, en alguna ocasión no puede excluirse que «el Estado pueda apelar al título 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» (STC 244/2012, FJ 4).

Hemos rechazado, por el contrario, la inserción de la materia regulada en el ámbito del art. 149.1.17 CE, pues la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única, tal como se señaló en la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 8. En el supuesto que se examina, el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la Tesorería General de la Seguridad Social no implica necesariamente que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE.

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

El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral», sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7), que 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).

De acuerdo con ello, cabe afirmar que el Estado, desde sus competencias en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE, está facultado para abordar la regulación que aquí se impugna, aunque sin ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de la presente impugnación, siguiendo las premisas establecidas en la mencionada STC 244/2012.

4. La impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto se sustenta por la Comunidad Autónoma de Galicia en el argumento de que el mismo viene a estructurar un sistema de formación continua en el que todo el protagonismo en orden a la gestión, control y seguimiento de las acciones formativas se atribuye a las empresas, a los agentes sociales y a ciertas comisiones y entidades que operan en el ámbito supraautonómico, ocupando las Comunidades Autónomas una posición residual, que no resulta acorde con las competencias de ejecución que tienen estatutariamente atribuidas en materia laboral, por lo que considera que la norma adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad que determinaron los pronunciamientos contenidos en las SSTC 95/2002 y 190/2002.

En el modelo previo a la aprobación del presente real decreto, el subsistema de formación profesional continua se venía rigiendo por los acuerdos de formación continua, suscritos entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y entre éstas y el Gobierno, cuya principal característica era precisamente la cesión a las organizaciones sociales, tanto de la gestión de las medidas de formación como de los recursos necesarios para ello, reservándose el Estado la tutela y control de los mismos, y organizándose a través de un ente paritario estatal; y las Sentencias 95/2002 y 190/2002 fundamentaron la declaración de vulneración de las competencias autonómicas «sobre la ejecución de la legislación laboral, en la medida en que se atribuyen a las organizaciones sociales firmantes “todos los aspectos” de organización y gestión de las medidas de formación continua, con exclusión de las ya transferidas que corresponden a la Comunidad Autónoma promovente del conflicto» (STC 95/2002, FJ 16).

El real decreto que ahora se examina tiene entre sus objetivos, según se señala expresamente en su Preámbulo, la revisión de ese modelo de formación continua, con el fin de ajustarlo al marco constitucional señalado en las mencionadas Sentencias 95/2002 y 190/2002, y lo hace a través de una norma en la que se plasma la competencia reguladora exclusiva que al Estado corresponde, mediante el establecimiento de un régimen unitario en materia de formación continua, que se asienta sobre un nuevo substrato, en el cual la gestión de dicha formación no pivota sobre los poderes públicos o los interlocutores sociales, sino sobre las propias empresas, que son las que elaboran y ponen en práctica las acciones formativas, y las que gestionan su financiación a través de las bonificaciones en sus cotizaciones a la Seguridad Social, y en el que la intervención pública de naturaleza ejecutiva se atribuye a la «Administración competente», por lo que se parte de un reconocimiento expreso de las competencias ejecutivas que a las Comunidades Autónomas corresponden en materia de legislación laboral.

En base a lo expuesto, debe rechazarse la impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003, pues es al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE, a quien corresponde en exclusiva la regulación completa del subsistema de formación profesional continua y el establecimiento de un régimen jurídico unitario y, en consecuencia, quien ostenta con carácter excluyente la competencia para abordar la presente regulación, siendo así que la propia Junta de Galicia no reivindica para sí el ejercicio de la competencia normativa plasmada en la presente norma reglamentaria, sino únicamente discute aquellos aspectos concretos de la regulación efectuada que, a su juicio, pertenecen al ámbito propio de la ejecución o aplicación de la norma. La competencia ejercida es pues la de «legislación» que corresponde al Estado en su totalidad, si bien no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma y, desde esta perspectiva, procede rechazar la impugnación global que se formula, debiendo procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, con el fin de comprobar el adecuado respeto a las mencionadas competencias ejecutivas.

5. En el art. 2.2 del Real Decreto se enuncian los principios generales del subsistema de formación profesional continua, entre los cuales se incluyen: la unidad de caja de la cuota de formación profesional, sin perjuicio de que puedan existir otras fuentes de financiación de la formación profesional de los trabajadores ocupados [apartado a)]; el protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo del subsistema de formación continua [apartado b)], y la importancia de los acuerdos que se alcancen en la negociación colectiva para el desarrollo de la iniciativas de formación continua [apartado c)].

La Comunidad Autónoma considera que debe excluirse la mención al principio de unidad de caja, pues al no tener las cuotas relativas a la formación profesional la consideración de recursos de la Seguridad Social, no deben vincularse o estar afectadas por el mencionado principio de caja única. Como ya hemos señalado, el principio recogido en el art. 2.2 a) del Real Decreto es un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social. En el contexto en el que ahora se suscita, el precepto no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y

de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión, por lo que la impugnación debe ser rechazada (STC 244/2012, FJ 5).

La impugnación dirigida a los apartados b) y c) del precepto carece de una argumentación sustantiva en el texto de la demanda, pues, tras afirmar que en los mismos se incluye una «opción legislativa admisible», se vincula su rechazo al desarrollo que de tales principios se efectúa en el texto de la disposición, lo cual hace innecesario un pronunciamiento específico sobre los mismos, habiendo de remitirnos al que se efectúa seguidamente sobre el citado desarrollo.

6. En los artículos 8 y 9 del Real Decreto se articula un nuevo sistema de financiación de las acciones de fomento de la formación continua en empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en el que se sustituyen las subvenciones públicas o ayudas directas, por un modelo de bonificaciones en la cuota de formación profesional, en virtud del cual, las empresas disponen de un crédito anual para formación continua, que resulta de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa en concepto de cuota de formación profesional durante el año anterior, el porcentaje de bonificación que se establezca anualmente en la ley de presupuestos generales del Estado, en función del tamaño de la empresa, con el deber de cofinanciar las acciones de formación con sus propios recursos, en los términos contemplados. Considera la Comunidad Autónoma que lo que vienen a establecer estos preceptos es un «crédito para formación continua», que se determina exclusivamente por la Administración estatal, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas, eludiéndose así las competencias ejecutivas que a éstas corresponden.

La competencia del Estado para la regulación de este nuevo modelo fue examinada en la STC 244/2012, FJ 6, siendo las consideraciones allí recogidas trasladables al presente supuesto, en el sentido de 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. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse. Los arts. 8 y 9, en cuanto establecen los principios y criterios sobre los que se articula ese nuevo modelo, se insertan pues en el ámbito de las competencias estatales en materia de legislación laboral, en los términos que acaban de describirse.

7. Son asimismo objeto de impugnación los apartados 5 y 7 del art. 10 del Real Decreto, afirmando la Comunidad Autónoma que sus previsiones no suscitan reparos siempre que se interprete que la «Administración competente» a la que los mismos se refieren, es la Administración autonómica. A este respecto, procede de nuevo traer a colación lo afirmado en la STC 244/2012, FJ 6, pudiendo hacerse extensivo lo que en la misma se señala en relación con el art. 10.7, en el sentido de que la mera remisión a la «Administración competente», como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 14, es una referencia genérica que «entraña un reenvío a los respectivos criterios competenciales, y, en tal sentido, no es susceptible de incidir sobre el orden constitucional de competencias», por lo que la ausencia de una vulneración inmediata y real de las competencias autonómicas determina la desestimación del conflicto en este punto.

8. El Real Decreto mantiene el sistema de financiación a través de subvenciones o ayudas públicas, en el caso de los contratos programas para la formación de trabajadores

(art. 14) y de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación (arts. 16 y 17). A juicio de la Junta de Galicia los mecanismos de financiación previstos en los arts. 14, 16 y 17, están articulados en un ámbito supraautonómico, lo que determina que gran parte de los fondos presupuestarios previstos para estas finalidades se gestionen por el Estado, eludiéndose las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas (se omite en el texto de la demanda toda referencia a la impugnación dirigida contra el art. 15, incluyéndose sin embargo la mención al art. 16, por lo que parece que la posterior inclusión del art. 15 entre los preceptos finalmente impugnados es fruto de un error material, debiendo entenderse sustituido por el art. 16).

El régimen de las ayudas contempladas en estos preceptos fue objeto de un pormenorizado examen en el fundamento jurídico 7 de la STC 244/2012. En primer término y en relación con las ayudas contempladas en el art. 14, se vino a afirmar la concurrencia del supuesto excepcional previsto en el FJ 8 d) de la STC 13/1992, de 6 de febrero para excluir la posibilidad de una gestión descentralizada de las mismas. Se señala, en concreto, que la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas, y, muy especialmente, el contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM) el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el precepto que se analiza.

Por el contrario, y en lo que respecta a las subvenciones contempladas en los arts. 16 y 17, hay que señalar que respecto al art. 16 no se vulneran competencias autonómicas, dado que solo incluye una definición de lo que son acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, sin atribución de competencias específicas a ninguna administración. En relación al art. 17 ya se vino a estimar que la atribución expresa a un órgano estatal, el INEM, del ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, consistentes en la concesión y pago de las ayudas, determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas de ejecución, pues no concurren las circunstancias excepcionales que acaban de contemplarse y, en consecuencia, el régimen de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de la competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que las previsiones contempladas en el art. 17.1 vulneran las competencias de ejecución que corresponden a las comunidades Autónomas.

9. La impugnación formulada por la Comunidad Autónoma de Galicia se dirige asimismo contra la estructura organizativa y de participación en materia de formación continua, integrada por la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18); las comisiones paritarias sectoriales (art. 19), las comisiones paritarias territoriales (art. 20) y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (art. 21). La representación autonómica no discute la existencia de los citados organismos, limitando su impugnación al hecho de que atribuyan a los mismos funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, mencionándose en concreto las contempladas en los arts. 11; 12.2; 18.1, apartados a), f), g), h) e i); 19; 20; 21; 22.4 y 23, salvo el último párrafo del número 2.

Las funciones atribuidas en el art. 11 a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, 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, y no tienen un carácter excluyente de las competencias de análoga naturaleza y alcance que puedan ostentar las Comunidades Autónomas en esta materia, por lo que no vulneran las competencias autonómicas. Y en lo que respecta a las funciones de «seguimiento y control de las

acciones formativas», que se contemplan en el art. 12.2, resultan trasladables los argumentos recogidos en nuestra anterior doctrina, en relación con lo dispuesto en los apartados f) y g) del art. 21.1, en el sentido de que las funciones de naturaleza ejecutiva a las que se hace referencia en estos apartados, han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado art. 14, en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico. Circunscritas en los términos señalados, y habida cuenta de la expresa salvaguarda que se efectúa en cuanto a la preservación de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas, estos apartados no vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 244/2012, FJ 8).

Los arts. 18, 19, 20 y 21 son objeto de pronunciamiento expreso en la STC 244/2012, FJ 8, por lo que resulta pertinente la remisión a los argumentos sustantivos allí expuestos con detalle y que permitieron excluir la vulneración por los mismos de las competencias autonómicas.

El apartado 4 del art. 22 contempla que «sin perjuicio de las evaluaciones que puedan hacer las Administraciones competentes», la fundación estatal realizará un estudio de evaluación sobre el alcance de la formación continua en relación con la población activa, adecuación de las acciones a las necesidades del mercado, incidencia de la formación realizada en el mantenimiento del empleo y en la mejora de la competitividad de las empresas, así como sobre la eficacia y eficiencia de los recursos económicos y medios empleados. La constitucionalidad de la función de evaluación que se atribuye a la fundación que ha sido declarada al examinar el art. 21.1 b). Como ha sido reiteradamente señalado por este Tribunal (SSTC 40/1998, de 18 de febrero; y 204/2002, de 31 de octubre) 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).

A idénticas consideraciones obedecen las previsiones contenidas en el art. 23, en el que, tras señalar que el control y seguimiento de la formación se realizará por el INEM y las Comunidades Autónomas «según sus respectivas competencias», se prevé el desarrollo de un plan anual de seguimiento y control de la formación continua, y se dispone que la Comisión Estatal de Formación Continua examinará el informe anual de las actuaciones y los resultados del control y seguimiento. Los argumentos antes expuestos son aplicables en sus mismos términos al presente supuesto y determinan que proceda rechazar la impugnación formulada en relación con este precepto, ya que la constitucionalidad de la función asignada a la Comisión estatal para examinar el informe anual ya fue declarada al examinar el art. 18.

10. Respecto de la impugnación dirigida contra las disposiciones adicionales primera a quinta y contra la disposición transitoria única del Real Decreto 1046/2003, la demanda se limita a afirmar la extensión a las mismas de las consideraciones formuladas respecto al articulado del Real Decreto, sin que se aporten otro tipo de argumentos específicos. La ausencia de una argumentación individualizada que concrete los motivos que determinan esta impugnación, salvo por conexión y como consecuencia de la referida al conjunto de la norma, hace innecesario un pronunciamiento diferenciado, por lo que también procede dar por reproducidas las consideraciones expuestas en los anteriores fundamentos respecto al articulado de la disposición recurrida.

Finalmente, la objeción que se formula en relación con la disposición final primera del Real Decreto, y que se sustenta en considerar que la regulación efectuada no puede encontrar amparo en los títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 17 del art. 149 de la Constitución, debe ser admitida por las razones que se explicitan en el

fundamento jurídico cuatro, en relación con la mención que se efectúa a la materia 17 del art. 149.1 CE, por lo que procede declarar que la referencia a dicha materia no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

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

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Junta de Galicia, y en su virtud

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

2.º Declarar que los arts. 12.2 y 21 apartados f) y g) no vulneran las competencias de la Junta de Galicia, interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 9.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—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 la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 122-2004

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia parcial con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, si bien como Ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria del Pleno.

En cuanto a mi discrepancia me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular que formulé a la STC 244/2012, de 18 de diciembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7264-2003.

Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil trece.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.