

a ser juzgado por un Tribunal imparcial, con la consiguiente anulación del Auto que inadmitió la recusación y de la Sentencia impugnada de 15 de octubre de 1999, y con retroacción de actuaciones para un nuevo enjuiciamiento.

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil tres.—Pablo Cachón Villar.—Firmado y rubricado.

1062 *Pleno. Sentencia 230/2003, de 18 de diciembre de 2003. Conflicto positivo de competencia 5471-2003. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo de 25 de julio de 2003, que se prorroga las ayudas para planes de formación continua de trabajadores, convocados en 2002, para el ejercicio 2003.*

Competencias sobre legislación laboral: efectos de las SSTC 95/2002 y 190/2002. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5471-2003, interpuesto por el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de su Consejo de Gobierno, contra la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para planes de formación continua de demanda y de oferta, publicadas en el ejercicio 2002, para la formación continua correspondiente al ejercicio 2003. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 11 de septiembre de 2003, se presenta en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, mediante el cual promueve conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para planes de formación continua de demanda y de oferta, publicadas en el ejercicio 2002, para la formación continua correspondiente al ejercicio 2003.

2. En el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia se indica cuanto a continuación, sintéticamente, se expone:

a) En primer lugar, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que su Consejo

de Gobierno acordó, el día 1 de agosto de 2003, formular requerimiento de incompetencia con el fin de que el Gobierno del Estado dejara sin efecto para Cataluña la Resolución de 25 de julio de 2003, sobre la que ahora se plantea este conflicto positivo de competencia, de manera que se dispusiera la transferencia a la Generalidad de la parte proporcional de los fondos presupuestados, con la finalidad de que sea esta Comunidad Autónoma quien gestione y conceda las ayudas solicitadas por las empresas, organizaciones o entidades de Cataluña.

Una vez transcurrido el plazo legal de un mes sin que el Consejo de Ministros se haya pronunciado de forma expresa, debe entenderse que tal ausencia de respuesta supone el rechazo del requerimiento (art. 63.4 LOTC).

b) A continuación, el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que la STC 95/2002, de 25 de abril, determinó que, en el ámbito de Cataluña, la gestión de la formación continua, así como la concesión de subvenciones para el fomento de la acción formativa corresponde a la Generalidad de Cataluña, declarando contrarios al orden constitucional de competencias determinados puntos del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de trabajadores ocupados de 22 de diciembre de 1992, así como el párrafo segundo de la disposición adicional 23 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1993, que ponía a disposición del ente paritario estatal de las representaciones sindicales y empresariales los recursos para la financiación de la formación continua, excluyendo a la Generalidad de su gestión. La doctrina de la STC 95/2002 ha sido reiterada en la STC 190/2002, de 17 de octubre.

De acuerdo con ambas Sentencias, la formación continua de los trabajadores ocupados debe situarse en el ámbito de la materia laboral, sobre la que el Estado dispone de competencia legislativa (art. 149.1.7 CE) y la Generalidad de Cataluña de competencia ejecutiva (art. 11.2 EAC).

La competencia ejecutiva en materia de formación profesional ocupacional, que inicialmente incluía la formación continua de los trabajadores ocupados, fue objeto de traspaso a la Generalidad (Real Decreto 1557/1991, de 18 de octubre). Con todo, el Plan nacional de formación e inserción profesional, aprobado por Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, excluyó de su ámbito la formación de los trabajadores ocupados, al ser ésta objeto del Acuerdo nacional sobre formación continua, suscrito el 16 de diciembre de 1992, por determinadas organizaciones empresariales y sindicales, completado por el posterior Acuerdo tripartito de 22 de diciembre de 1992 entre esas mismas organizaciones y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Estos Acuerdos supusieron la sustitución del sistema de gestión pública de la formación continua por otro sistema encomendado a los agentes sociales integrados en un ente paritario estatal, excluyendo a la Administración autonómica de dicha gestión.

Con posterioridad, se suscribieron otros dos Acuerdos tripartitos, en fechas 19 de diciembre de 1996 y 19 de diciembre de 2000, que completaban los Acuerdos nacionales de igual fecha, manteniéndose la exclusión de las Comunidades Autónomas del sistema de gestión de la formación continua.

Las convocatorias ahora prorrogadas por la Resolución de 25 de julio de 2003 se amparan en el Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000, que desconoce las competencias de la Generalidad de Cataluña reconocidas por los SSTC 95/2002 y 190/2002.

Concretamente, la Resolución impugnada prorroga la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de demanda correspondiente al ejercicio de 2002, aprobada mediante Resolución de 13 de junio de 2002,

y la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de oferta, correspondiente al ejercicio de 2002, aprobada igualmente mediante Resolución de 13 de junio de 2002. En la primera de ellas son objeto de financiación pública los planes de formación de empresas, los planes de formación agrupados y los planes de formación específicos de la economía social. En la segunda Resolución se financian los planes que incluyan acciones formativas de oferta dirigidas a los trabajadores, en la modalidad general de oferta y en la modalidad de planes intersectoriales.

Todas estas modalidades están previstas en el Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000, así como en el Acuerdo nacional de formación continua de la misma fecha, salvo la modalidad general de oferta, regulada por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de junio de 2001, que desarrolla dichos Acuerdos. Asimismo, la mayoría de tales modalidades de acción formativa se hallaban previstas en el Acuerdo tripartito de 22 de diciembre de 1992, que dio lugar a la STC 95/2002.

Las convocatorias prorrogadas regulan de forma centralizada el procedimiento y la resolución de la concesión de ayudas, la tramitación del pago, la ejecución del Plan aprobado y el control y seguimiento de las acciones formativas financiadas, encomendando las aludidas actuaciones, o bien a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, de la que están excluidas las Comunidades Autónomas, o bien a la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo y otros órganos de la Administración General del Estado.

Por todo ello, la prórroga acordada por la Resolución impugnada vulnera el art. 11.2 EAC.

c) Sobre esta base, el Letrado de la Generalidad de Cataluña entiende que está fuera de duda que la Resolución objeto de conflicto constituye un manifiesto incumplimiento de la STC 95/2002.

En la parte expositiva de la Resolución impugnada se alude expresamente a las SSTC 95/2002 y 190/2002, de modo que parece justificarse el incumplimiento de tales Sentencias en la existencia de un proceso negociador entre la Administración General del Estado con la Generalidad de Cataluña que no ha culminado en acuerdo, así como a problemas de calendario. Ninguno de dichos argumentos puede justificar la prórroga acordada, pues nada impediría al Estado establecer los oportunos criterios de territorialización de estas ayudas y poner a disposición de la Generalidad la cuantía correspondiente. Dichos criterios de territorialización podrían haber sido discutidos por la Generalidad pero, de tal manera, no cabría imputar al Estado un manifiesto incumplimiento de los pronunciamientos del Tribunal, cual es el caso presente.

El art. 87.1 LOTC establece que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal resuelva, obligación que el art. 61.3 LOTC reproduce respecto de las Sentencias que recaigan en el ámbito de los conflictos positivos de competencia. En concordancia con ello, el ATC 232/1982 recuerda que la eficacia de las Sentencias del Tribunal se proyecta no sólo sobre los hechos objeto del proceso, sino también de algún modo hacia el futuro. En conclusión, la Resolución impugnada supone un grave desconocimiento de los efectos de las resoluciones del Tribunal.

d) Por todo lo expuesto, el representante procesal de la Generalidad solicita que el Tribunal dicte Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que la Resolución de 25 de julio de 2003 no es de aplicación en Cataluña.

Mediante otrosí, el Letrado de la Generalidad solicita del Tribunal que se suspenda la aplicación en Cataluña de la Resolución impugnada y que se ordene la transferencia inmediata de los fondos a la Generalidad de

Cataluña para que ésta los gestione, puesto que la aplicación de dicha Resolución produciría perjuicios de imposible reparación.

3. Por providencia de la Sección Primera de 21 de octubre de 2003, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días formule las alegaciones correspondientes, así como oír al Abogado del Estado para que exponga en el mismo plazo cuanto considere conveniente sobre lo solicitado en el primer otrosí de la demanda. También acordó comunicar la incoación del conflicto al Decano de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo por si ante los mismos estuviera impugnada o se impugnare la Resolución objeto de conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión de aquél. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Con fecha 29 de octubre de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el proceso y formula sus alegaciones, las cuales se resumen seguidamente:

a) El Abogado del Estado comienza su argumentación poniendo de relieve que la Resolución objeto de conflicto señala en su preámbulo la necesidad existente de que, tras las SSTC 95/2002 y 190/2002, se elabore un nuevo modelo de formación continua pero que por razones de calendario resulta necesario prorrogar para el ejercicio 2003 las normas que rigieron durante 2002 la gestión de los créditos destinados a aquélla.

Las SSTC 95/2002 y 190/2002 dejaron claro que corresponde al Estado legislar sobre la ordenación de estas actividades formativas, determinando los supuestos en que, por exceder de la competencia autonómica, la gestión y ejecución de aquéllas no corresponde a la Comunidad Autónoma.

Hasta que se elabore el modelo que regule esta actividad, resulta razonable que las convocatorias de ayudas para los planes de formación continua de demanda y de oferta del ejercicio de 2003 se rijan por las condiciones fijadas en su día para el ejercicio de 2002, que desarrollan el III Acuerdo tripartito y la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de junio de 2001, que no están afectadas por las aludidas Sentencias del Tribunal.

De otro lado, la doctrina del Tribunal (SSTC 143/1985 y 155/1990) ha señalado que, incluso asumida la competencia por precepto estatutario, puede el Estado seguir ejerciendo dicha competencia provisionalmente hasta que se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios en razón al principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos, lo cual exige en este caso que el Estado ordene normativamente esta actividad.

Por último, el Abogado del Estado señala que el nuevo modelo, al parecer, viene diseñado por el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, que entrará en vigor el día 1 de enero de 2004, por lo que parece legítima la prórroga efectuada por la Resolución impugnada del sistema de gestión de estas ayudas.

b) Por todo ello, el Abogado del Estado solicita que el Tribunal desestime en todos sus extremos la demanda y declare ajustada a la Constitución la Resolución de 25 de julio de 2003.

Mediante otrosí se opone a la suspensión de dicha Resolución, solicitada por la Generalidad de Cataluña, pues considera evidentes los perjuicios que de ello se derivarían, al afectar a planes que han de ejecutarse

entre el día 1 de enero de 2003 y 30 de junio de 2004, oponiéndose también a la adopción de la medida cautelar de la transferencia de fondos a la Generalidad de Cataluña.

5. Por providencia de 16 de diciembre de 2003 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, tiene como objeto la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para planes de formación continua de demanda y de oferta, publicadas en el ejercicio 2002, para la formación continua correspondiente al ejercicio de 2003.

Para la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la Resolución impugnada vulnera las competencias de la Generalidad en materia de ejecución de la legislación laboral (art. 11.2 EAC), pues las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, han incardinado las acciones de formación continua de los trabajadores en dicha materia y resuelto que la gestión y tramitación de las ayudas correspondientes debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo cual deben transferirse a éstas los fondos correspondientes. Por tanto, la entrada en vigor de la Resolución de 25 de julio de 2003, que desconoce esta jurisprudencia constitucional, supone un incumplimiento manifiesto de las Sentencias de este Tribunal.

El Abogado del Estado, por su parte, en sus alegaciones no se opone expresamente a que la Resolución impugnada haya desconocido la doctrina contenida en las SSTC 95/2002 y 190/2002, sino que aduce que tal Resolución reconoce que la perentoriedad de garantizar la aplicación de las ayudas para la formación continua en el ejercicio de 2003 ha impedido, en el corto espacio de tiempo transcurrido desde que se dictaron las Sentencias, elaborar un nuevo modelo en esta materia, haciendo aconsejable que dichas ayudas se continúen gestionando según lo establecido para el ejercicio de 2002. Asimismo, manifiesta que la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 143/1985, de 24 de octubre, y 155/1990, de 18 de octubre) ha admitido que el Estado siga ejerciendo provisionalmente competencias autonómicas, de manera que, en razón a la concurrencia de estas circunstancias, no se ha producido la vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso conviene, ante todo, fijar el objeto de la controversia sobre la que hemos de pronunciarnos.

En este sentido, se aprecia que el artículo único de la Resolución de 25 de julio de 2003 determina en su párrafo primero que «se prorrogan para el ejercicio 2003 las normas que rigieron las convocatorias publicadas en el ejercicio 2002 mediante las Resoluciones de 13 de junio de 2002, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por las que se aprueban las convocatorias de ayudas para planes de formación continua de demanda y de oferta correspondientes al ejercicio 2002 (BOE del 29), modificadas por las Resoluciones de 10 de octubre de 2002 (BOE del 24)». Este enunciado se complementa con diversas especificaciones relativas a las fechas de las convocatorias (apartado 1), aplicaciones presupuestarias de las ayudas (apartado 2), cantidades a tener en cuenta para la determinación de la

ayuda (apartado 3), plazo de presentación de solicitudes (apartado 4) y plazo de ejecución de los planes formativos.

Es de señalar que, efectivamente, las aludidas Resoluciones de 13 de junio de 2002 regularon las acciones de formación continua de demanda y de oferta (modificadas parcialmente por las Resoluciones de 10 de octubre de 2002). En todo caso, interesa resaltar aquí que dichas Resoluciones de 13 de junio de 2002, que contenían la regulación completa de las condiciones de otorgamiento, tramitación, resolución y pago de las ayudas de formación continua, limitaban su aplicación al ejercicio presupuestario de 2002, aunque su ejecución se proyectara durante algunos meses del año 2003 (arts. 3.3 de ambas Resoluciones de 13 de junio de 2002 y artículo único, uno, de las Resoluciones de 10 de octubre de 2002). Es decir, de acuerdo con sus propias prescripciones normativas, las aludidas Resoluciones perdieron su vigencia una vez culminado el ejercicio presupuestario 2002.

Sin embargo, las normas que se contienen en las Resoluciones de 13 de junio y 10 de octubre de 2002 han cobrado de nuevo vigencia en virtud de la prórroga que de las mismas realiza, para el ejercicio presupuestario 2003, la Resolución de 25 de julio de 2003, objeto de este conflicto de competencia, de acuerdo con lo que dispone su artículo único, antes reproducido. De manera que durante el ejercicio presupuestario 2003 las ayudas dirigidas a la formación continua de trabajadores se regirán por la misma normativa que reguló dichas ayudas en el ejercicio 2002, con las especificaciones que incorpora la Resolución impugnada.

Por tanto, ningún inconveniente existe, y el Abogado del Estado, ciertamente, nada objeta al respecto, en que la Resolución impugnada se configure como objeto válido de este conflicto positivo de competencia, cuya decisión requerirá el examen de las Resoluciones prorrogadas en su vigencia, sin que sea un obstáculo para ello el hecho de que estas últimas no fueran impugnadas en su momento, en razón del principio, tan reiterado en nuestra doctrina, de la indisponibilidad de las competencias (por todas, STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1).

Expuesto lo anterior, debemos dar aún un paso más para concretar el objeto de este conflicto, pues aunque el Letrado de la Generalidad impugna la totalidad de la Resolución de 25 de julio de 2003, lo cierto es que, en concordancia con las competencias de la Generalidad que considera infringidas, y que se limitan a las de ejecución de la legislación laboral (art. 11.2 EAC), dicha representación procesal ciñe su reproche, exclusivamente, a la centralización de la gestión de estas ayudas, que se produce como consecuencia de que esta Resolución restablezca la vigencia de las Resoluciones de 13 de junio y 10 de octubre de 2002, las cuales prevén que la tramitación, resolución y pago de las ayudas corresponda a órganos estatales o de integración de representantes estatales y de las organizaciones empresariales y sindicales. La Generalidad también pone especial acento en su reivindicación sobre la necesidad de que se le remitan los fondos necesarios para la realización de estas operaciones.

De acuerdo con este planteamiento, examinaremos tan sólo los preceptos de las Resoluciones de 13 de junio y de 10 de octubre de 2002 que se refieren a los órganos competentes para gestionar las ayudas.

3. Seguidamente, debemos plantearnos si la controversia trabada en los términos expuestos ha perdido su objeto como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua y que,

en alegación del Abogado del Estado, diseña «al parecer» un nuevo modelo sobre dicha formación.

Del examen de dicho Real Decreto se deriva que el presente conflicto sigue vivo, pues, según determina su disposición final tercera, aquél no entra en vigor hasta el día 1 de enero de 2004, salvo en lo relativo a la constitución de la Comisión Estatal de Formación Continua y de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, constitución esta que en sí misma no incide directamente en los aspectos que aquí se controvierten.

4. Una vez delimitado el conflicto positivo de competencia tal como se ha expuesto, debe señalarse que la controversia que se plantea en el mismo debe reputarse contemplada y resuelta por la doctrina que este Tribunal ha formulado en Sentencias anteriores, concretamente en las SSTC 95/2002 y 190/2002. En efecto, partiendo de la base de que las Resoluciones prorrogadas por la aquí debatida son desarrollo del III Acuerdo tripartito de formación continua y de que tanto éste como el II prolongan las líneas esenciales del anterior y mantienen un sistema de gestión del que quedan excluidas las Comunidades Autónomas (STC 95/2002, FJ 3), podemos sintetizar aquella doctrina en los siguientes términos:

a) El I Acuerdo tripartito de formación continua, «comprensivo de una serie de criterios para la adecuación de la formación profesional de los trabajadores ocupados, se inscribe en el ámbito de la “legislación laboral”, pues concierne a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral, como el reconocido en el art. 4.2 del Estatuto de los trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), a cuyo tenor: “En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: b) A la promoción y formación profesional en el trabajo”, y desarrollado en el art. 23 del mismo texto legal, que hace efectivo tal derecho mediante el disfrute de permisos para concurrir a exámenes y la preferencia para elegir turno de trabajo, así como a través de la adaptación de la jornada ordinaria laboral que permita la asistencia a cursos de formación profesional, o bien mediante la concesión del permiso “de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo”. Esta clara inserción de la formación profesional continua en el seno de la relación laboral, con la consiguiente atribución de derechos al trabajador y correlativos deberes al empresario, determina como encuadramiento adecuado de la materia el de legislación laboral» (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8).

b) «Así realizado el encuadramiento del objeto del conflicto en la materia “laboral”, no parece suscitar especial dificultad determinar el reparto competencial que en dicho ámbito resulta del art. 149.1.7 CE, en relación con el art. 11.2 EAC. En efecto, el Estado ostenta competencia exclusiva para la normación en el sentido antes expuesto, comprensivo no solo de las leyes formalmente tales sino también de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas (art. 25.2, segundo inciso EAC), limitándose el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas a la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2). A la Generalidad de Cataluña, en cambio, se le atribuye la función ejecutiva de la legislación 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”, según dispone el art. 11.2, primer inciso, de su norma estatutaria» (STC 95/2002, FJ 9).

c) «En lo relativo a la entrega a los interlocutores sociales de las subvenciones destinadas a financiar las

acciones de formación continua, es necesario tener en cuenta la reiterada doctrina de este Tribunal que ha recaído en relación con las subvenciones de muy diversa naturaleza que se enderezan a la puesta en práctica de políticas concretas, doctrina que ha sido objeto de recapitulación en la STC 13/1992, de 6 de febrero» (STC 95/2002, FJ 18).

d) «En este sentido, la determinación sustancial de esta doctrina es que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (STC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985, 145/1989, 13/1992, y 128/1999)» (STC 95/2002, FJ 18).

e) «La STC 13/1992 recogía cuatro supuestos de delimitación competencial a los que pudieran reconducirse los distintos supuestos de regulación subvencional. En este conflicto, en que las subvenciones son incardinables en la materia “laboral”, en la que al Estado le corresponde la competencia de “legislación” y a la Generalidad de Cataluña la de “ejecución” de dicha legislación, resulta de aplicación, en principio, el tercero de los supuestos de aquella Resolución, que opera cuando el Estado tiene atribuida la competencia de legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso, la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios. Por tanto, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias (STC 13/1992, FJ 8)» (STC 95/2002, FJ 18).

f) El criterio anterior de que los fondos subvencionales para la formación continua sean transferidos a las Comunidades Autónomas determina que no sea conforme con el orden constitucional de competencias el control de dichos fondos por la Intervención General del Estado, «ya que según nuestra doctrina el control financiero de la Intervención General del Estado sólo es propio de las subvenciones que corresponda controlar al Estado, según se prevé en los arts. 81.1 y 5 d) de la misma Ley General Presupuestaria, de modo que el control financiero de la Intervención General del Estado sólo puede ejercerse hasta el momento en que los créditos presupuestarios destinados a estas subvenciones sean librados a las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 153.2.6 de la Ley General Presupuestaria [STC 190/2000, de 13 de junio, FJ 11 h)]]» (STC 95/2002, FJ 18).

g) «Lo propio ocurre con la función atribuida al ente paritario estatal de recibir recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a formación de ocupados..., ya que las normas para resolver este conflicto habrán de ser exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias

entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias [SSTC 79/1992, F J 1, y 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 c)]» (STC 95/2002, FJ 18).

5. Sobre la base de la delimitación del objeto de este conflicto positivo de competencia que hemos realizado en el fundamento jurídico 2, examinaremos, en primer lugar, las Resoluciones de 13 de junio y 10 de octubre de 2002. Posteriormente, incidiremos en la Resolución de 25 de julio de 2003.

a) Comenzando, pues, por las dos Resoluciones de 13 de junio de 2002, dirigidas a financiar, respectivamente, la formación continua de oferta y demanda, se aprecia que ambas tienen la misma estructura normativa, incidiendo en los siguientes puntos: disposiciones generales; planes de formación; procedimiento; ejecución y liquidación; control y seguimiento; cofinanciación del Fondo Social Europeo; disposiciones adicionales, transitoria y final.

De acuerdo con lo antes indicado, constatamos que los epígrafes I (disposiciones generales) y II (planes de formación) de ambas Resoluciones no son objeto de reproche competencial, pues regulan cuestiones atinentes a las condiciones de obtención de las ayudas que se inscriben en el ámbito de la «legislación laboral», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7 CE). Por tanto, debemos centrarnos en la consideración de los aspectos relativos a la gestión de las ayudas dirigidas a financiar los planes y acciones de formación.

Nuestro análisis de la Resolución de 13 de junio de 2002, dirigida a apoyar la formación continua de oferta, pone de relieve que la tramitación de las ayudas se regula como sigue: la presentación de solicitudes puede realizarse en la Fundación Tripartita o en las Direcciones Provinciales del INEM (art. 9); la instrucción del procedimiento queda atribuida a la Fundación Tripartita (art. 10); la valoración técnica del plan y su financiación constituyen fases en las que intervienen las Comisiones Paritarias, Sectoriales y Territoriales, la Comisión Mixta estatal y el Patronato de la Fundación Tripartita (arts. 11 y 12); la resolución de otorgamiento o denegación de las ayudas y el pago de las mismas corresponde a la Dirección General del INEM, a propuesta del Patronato de la Fundación Tripartita (arts. 13, 14, 15 y 16); la adquisición y conservación del derecho a la ayuda se supeditan a la acreditación de ciertos extremos ante la Fundación Tripartita (art. 17); la ejecución del Plan de formación debe comunicarse a la Fundación Tripartita (art. 18); la justificación y liquidación de las ayudas se atribuyen, respectivamente, a la Fundación Tripartita y a la Dirección General del INEM (art. 19); y, por último, las actividades de control y seguimiento serán realizadas por la Fundación Tripartita, la Intervención General de la Administración del Estado, la Inspección de Trabajo y el INEM (arts. 20 y 21 y 22.2).

Es decir, en lo concerniente al plano de la gestión administrativa de las ayudas se aprecia que todo el procedimiento se ha atribuido por ambas Resoluciones a órganos de la Administración del Estado o a la Fundación Tripartita para la formación en el Empleo, que integra a representantes de las organizaciones empresariales, sindicales y del Gobierno de la Nación, suscriptores todos ellos del III Acuerdo tripartito de 19 de diciembre

de 2000. En definitiva, las Comunidades Autónomas resultan excluidas de la gestión de estas ayudas.

Por tanto, la atribución de las funciones de carácter ejecutivo que se han relacionado desconoce la doctrina que hemos reproducido y que constituye el canon de resolución de este conflicto, vulnerando, por ello, las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de ejecución de la legislación laboral (art. 11.2 EAC) respecto de las acciones de formación continua de los trabajadores que se realicen en el territorio de Cataluña.

Sin embargo, debemos precisar que, habida cuenta de que la Generalidad de Cataluña carece de competencias en materia de legislación laboral, correspondiéndole sólo la gestión de dicha legislación y la autoorganización de sus servicios necesaria para ello, los preceptos que disciplinan el procedimiento de concesión de estas ayudas sólo vulneran la competencia de aquella en la medida que atribuyen funciones ejecutivas a entes u órganos que no sean los de la propia Generalidad de Cataluña o desconocen sus potestades de autoorganización en lo relativo a la gestión de las ayudas.

Por ello, son contrarios al orden constitucional de competencias los siguientes preceptos de la Resolución de 13 de junio de 2002, que regula las ayudas para planes de formación continua de oferta: arts. 9.1, 2 y 3; 10.1 y 3; 11.1 b) y 2; 12.3; 13; 14, primer párrafo, apartado a); 15; 16; 17; 18.2 y 3; 19.1, 2, 4, 5, 6 y 7; 20; 21 y 22.2, salvo la referencia a la comunicación a la Fiscalía General del Estado.

Por las mismas razones expuestas, lo mismo cabe decir de los arts. 10.1, 2 y 3; 11.1 y 3; 12.1 b) y 2; 13.3; 15; 16, primer párrafo, apartado a); 17; 18; 19; 20.2 y 3; 21.1, 2, 4, 5, 6 y 7; 22; 23; y 24.2, salvo la previsión de la comunicación a la Fiscalía General del Estado, de la Resolución de 13 de junio de 2002, sobre ayudas para planes de formación continua de demanda.

b) Aplicando el mismo canon de enjuiciamiento y por los mismos motivos, procede señalar que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, en lo relativo a las acciones formativas que se realicen en su territorio, las funciones de ejecución atribuidas al Patronato de la Fundación y a la Dirección General del INEM reguladas en el artículo único, apartados dos y cuatro, de la Resolución de 10 de octubre de 2002, que modifica la Resolución de 13 de junio de 2002 en la modalidad de planes de formación continua de oferta.

Igual vulneración se produce por parte del artículo único, apartados dos y cuatro, de la Resolución de 10 de octubre de 2002, que modifica la Resolución de 13 de junio de 2002 en la modalidad de planes de formación continua de demanda.

c) Por último, el artículo único de la Resolución de 25 de julio de 2003 ya hemos visto que proroga la vigencia de las Resoluciones de 13 de junio y 10 de octubre de 2002, durante el ejercicio presupuestario 2003. Dicho artículo único, aun cuando sólo contiene prescripciones normativas, incurre en infracción del orden constitucional de competencias en la medida en que su párrafo primero otorga vigencia a preceptos de las Resoluciones antes analizadas, que sí incurren en dicha infracción.

6. El enjuiciamiento que acabamos de realizar no puede resultar enervado por los argumentos aducidos por el Abogado del Estado.

Así, en cuanto a la alegación de la representación estatal de que las Resoluciones examinadas no vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, pues derivan del III Acuerdo tripartito de 19 de diciembre, que no está afectado por las SSTC 95/2002 y 190/2002, es de indicar que, efectivamente, estas Sentencias no se proyectaron sobre dicho III Acuerdo tripartito. Si bien,

ya advertimos al examinar el contenido de dicho Acuerdo, que «ha de entenderse, pues, que del sistema de gestión así articulado siguen quedando excluidas las Comunidades Autónomas, por lo que podemos afirmar que este último, y en la actualidad vigente Acuerdo tripartito plantea, en esencia, los mismos problemas competenciales que el Acuerdo sobre el que se traba formalmente la controversia competencial que ahora dilucidamos» (STC 95/2002, FJ 3).

En todo caso, el planteamiento del Abogado del Estado no puede ser admitido, pues la presente reivindicación competencial planteada por la Generalidad de Cataluña se sustenta, como antes indicábamos, en «el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro (SSTC 26/1982, FJ 1, y 39/1982, FJ 3) y la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez... de la que *ex Constitutione* carecen» (STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ 3).

El Abogado del Estado también aduce que el Tribunal Constitucional ha admitido, en ocasiones, que el Estado ejerza transitoriamente algunas competencias hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios (SSTC 143/1985, de 24 de octubre, y 155/1990, de 18 de octubre), siendo válido aquí este criterio.

Tampoco esta alegación puede estimarse, pues, como declarábamos en la STC 143/1985, «es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25, 76, 87, 88 y 113/1983, la de que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa *ope legis* o *ipso iure* haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de *vacatio* en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esa atribución *ipso iure* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos».

En la misma Sentencia concluíamos para el caso allí debatido que «es evidente, que aunque asumida la competencia cinematográfica por dicho Estatuto en 18 de diciembre de 1979, pudo sin embargo el Estado seguirla ejerciendo provisionalmente, en relación con la inspección —por resultar ésta necesaria e imprescindible— hasta tanto se llevara a cabo la transferencia de las funciones y servicios, y como ésta transferencia se realizó por el citado Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, desde ese momento carecía el Estado de la facultad de poder ejercer supletoriamente la competencia traspasada, ni siquiera con carácter provisional, por concurrir todas las condiciones necesarias para su ejercicio por la Generalidad según la doctrina expuesta de este Tribunal» (STC 143/1985, de 24 de octubre, FJ 9).

En este caso nos encontramos en una situación similar, pues ya expusimos en la STC 95/2002, FJ 14, que los Reales Decretos 1557/1991, de 18 de octubre, y 47/1993, de 15 de enero, traspasaron a la Generalidad

de Cataluña los servicios relativos a la formación profesional ocupacional, comprensiva de la formación continua de los trabajadores asalariados.

Y en cuanto a la imposibilidad de atender a los criterios de la STC 95/2002 por la urgencia existente para poner en práctica las ayudas para el ejercicio 2003, tampoco puede ser admitida, toda vez que dicha Sentencia recayó el día 25 de abril y se comunicó inmediatamente a las partes, no existiendo, de otro lado, obligación absoluta de territorializar los créditos en los presupuestos generales del Estado, pudiendo hacerse con posterioridad, según hemos señalado reiteradamente. En todo caso, debemos insistir en la necesidad de que los fondos relativos a estas ayudas se territorialicen entre las Comunidades Autónomas, careciendo de justificación que, al no alcanzarse un acuerdo con la Generalidad de Cataluña sobre este extremo, no se haya realizado tampoco la distribución de los créditos entre aquéllas según criterios objetivos, mediante la correspondiente norma, como acertadamente señala el Letrado de la Generalidad.

En último término, es de recordar que las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina —la doctrina constitucional—, como señala el art. 40.2 LOTC, tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar de eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado, siempre que se produzca una nueva lesión del mismo derecho en vicisitudes sucesivas de la misma relación jurídica que fue enjuiciada en la Sentencia.

7. Una vez llegados a este punto, sólo nos queda pronunciarnos sobre el alcance de las consecuencias de la vulneración de competencias que hemos apreciado, partiendo de nuestra doctrina tradicional sobre las subvenciones reguladas en disposiciones que ya han agotado sus efectos, según la cual no procede que queden afectadas situaciones jurídicas ya consolidadas (entre otras muchas, SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre; 175/2003, de 30 de septiembre).

En este caso, teniendo en cuenta que el plazo de presentación de solicitudes de estas ayudas ha finalizado el día 15 de septiembre de 2003 (apartado 4 de la Resolución de 25 de julio de 2003), debemos reiterar la doctrina anteriormente citada y afirmar que la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Resolución de 25 de julio de 2003 de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para planes de formación continua de deman-

da y de oferta, publicadas en el ejercicio 2002, para la formación continua correspondiente al ejercicio 2003 y, en su virtud:

1.º Declarar que vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 7, el párrafo primero del artículo único de dicha Resolución de 25 de julio de 2003, en cuanto que proroga la vigencia de:

Los arts. 9.1, 2 y 3; 10.1 y 3; 11.1 b) y 2; 12.3; 13; 14, primer párrafo, apartado a); 15; 16; 17; 18.2 y 3; 19.1, 2, 4, 5, 6 y 7; 20; 21 y 22.2, salvo la referencia a la comunicación a la Fiscalía General del Estado, de la Resolución de 13 de junio de 2002, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de oferta correspondiente al ejercicio 2002.

Los arts. 10.1, 2 y 3; 11.1 y 3; 12.1 b) y 2; 13.3; 15; 16, primer párrafo, apartado a); 17; 18; 19; 20.2 y 3; 21.1, 2, 4, 5, 6 y 7; 22; 23; y 24.2, salvo la inclusión de la comunicación a la Fiscalía General del Estado, de la Resolución de 13 de junio de 2002, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de demanda correspondiente al ejercicio 2002.

El artículo único, apartados 2 y 4, de la Resolución de 10 de octubre de 2002, del Instituto Nacional de Empleo, por la que se modifica la Resolución de 13 de junio de 2002 por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de oferta correspondiente al ejercicio 2002.

El artículo único, apartados 2 y 4, de la Resolución de 10 de octubre de 2002, del Instituto Nacional de Empleo, por la que se modifica la Resolución de 13 de junio de 2002 por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para planes de formación continua de demanda correspondiente al ejercicio 2002.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dado en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, al que se adhieren don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, respecto del fallo y de algunos extremos de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5471-2003

1. La discrepancia con el criterio de la mayoría del Pleno del Tribunal que motiva la emisión de este voto particular se refiere a un extremo decisivo en la fundamentación jurídica que conduce al fallo de la Sentencia dictada.

Haciendo uso de la facultad atribuida a los Magistrados del Tribunal Constitucional por el apartado 2 del art. 90 LOTC reflejo en este Voto particular mi discrepancia, defendida en la deliberación del Pleno, respecto de un extremo que considero decisivo en fundamentación jurídica que conduce al fallo de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5471-2003.

Al seguirse en la indicada Sentencia las líneas argumentales sobre las que descansan los fallos de las Sentencias 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, frente a las cuales hice constar mi discrepancia en sendos Votos particulares, reproduzco ahora las líneas esenciales de mi disenso respecto de la doctrina que una vez más se reitera.

Mi discrepancia se formula, desde luego, con el mayor respeto a la opinión mayoritaria de los componentes del Pleno del Tribunal, cuyo criterio merece siempre mi más alta consideración.

2. El título atributivo de competencia sobre la materia objeto de la controversia enjuiciada es el «laboral», por lo cual los preceptos del «bloque de la constitucionalidad» relevantes a efectos de la resolución del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia sometidos a nuestro enjuiciamiento son los que se contienen en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC.

Comparto el encuadramiento competencial que se efectúa en los fundamentos jurídicos 4 y 5, 7 y 8 de la Sentencia. Conforme a lo expuesto en ellos entiendo que la materia objeto de la controversia suscitada en el conflicto positivo de competencia se inscribe en el ámbito específico del título «laboral».

Conforme a ello coincido con el criterio mayoritario de que los preceptos del «bloque de la constitucionalidad» que definen o delimitan las competencias correspondientes, en el caso sometido a nuestro enjuiciamiento, al Estado y a la Comunidad Autónoma de Cataluña son los contenidos en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC.

3. El segundo inciso del art. 11.2 EAC reserva al Estado todas las competencias en materia de Fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

Conforme a la conclusión anteriormente sentada entiendo que resulta obligado tener presente que el segundo inciso del art. 11.2 EAC «reserva» al Estado «todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias». Queda así inequívocamente reconocida al Estado una competencia plena o absoluta que delimita la atribuida a la Generalidad de Cataluña en el primer inciso del art. 12 EAC sobre la «materia laboral» «a nivel de ejecución», ámbito en el que corresponden al Ente Autónomo «las facultades, competencias y servicios» que «ostenta actualmente el Estado». El régimen o sistema competencial diseñado por el EAC incluye, en definitiva, dos reglas o principios complementarios: el que confiere a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia de ejecución sobre la «materia laboral» y el que declara propias del Estado «todas las competencias» sobre los Fondos de ámbito nacional, instituciones que, por la ubicación sistemática de la norma que las contempla, debemos calificar de «laborales».

Correspondiendo, por consiguiente, a la esfera propia de las competencias del Estado «todas» las relativas a los Fondos Nacionales, resulta perfectamente válido y conforme con el orden de distribución de competencias establecido por el «bloque de la constitucionalidad» que las actuaciones que se financien por medio del expediente de creación de Fondos de tal carácter se contemplen en los acuerdos celebrados entre el Estado y los interlocutores sociales firmantes del «Pacto Tripartito», y asimismo que en dichos acuerdos se regulen los mecanismos merced a los cuales se harán efectivas las prestaciones laborales relativas a la formación continua de los trabajadores ocupados, cuya dispensación constituye el objetivo esencial del citado Pacto.

4. La financiación del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados se

instrumenta a través de un sistema que supone la creación de un Fondo Nacional.

Conviene precisar que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestiona muy especialmente el sistema de financiación nacional establecido para la formación profesional y la sustracción a la Comunidad Autónoma catalana de la cuota que le correspondería si los recursos económicos centralizados se «territorializaran», por lo que reclama que se proceda a realizar las operaciones conducentes a la territorialización y, consecuentemente, que se pongan a su disposición las cantidades que en virtud de esta (conforme a su criterio, obligada) operación le deben corresponder (cfr. antecedente 2).

Así pues, desde las premisas afirmadas en el apartado anterior, y estando a los términos en que el conflicto positivo de competencia plantea la vulneración que atribuye a la financiación de los planes de formación continua de demanda y de oferta, la cuestión esencial que hemos de afrontar al pronunciarnos sobre la conformidad o disconformidad de la técnica de financiación seguida con el sistema de distribución de competencias diseñado por el «bloque de la constitucionalidad», y específicamente por el EAC, es la de si, al no haber sido territorializada, dicha financiación (o, si se quiere, la fórmula escogida para hacerla efectiva) vulnera las competencias propias de la Generalidad de Cataluña o no produce tal vulneración como consecuencia de haberse instrumentado mediante la creación de un Fondo Nacional.

Al respecto entiendo que es obligado pronunciarse en favor del último de los términos de la alternativa enunciada, pues, frente a la tesis mantenida en la Sentencia de la cual respetuosamente discrepo, estimo que, al igual que ocurría en los supuestos contemplados en las SSTC 95/2002 y 190/2002, las actuaciones efectuadas por el Estado para dar cumplimiento al Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000 tienen como objeto y directa consecuencia la constitución de un Fondo Nacional, por las razones que expuse en los Votos particulares formulados respecto de aquellas Sentencias.

Esta afirmación se sustenta, según indiqué en los referidos Votos particulares, en un conjunto de factores, tales como la adscripción por el Estado de unas específicas dotaciones económicas para la consecución de una finalidad precisa y nitidamente definida; la individualización de la partida presupuestaria de la que han de traer origen dichas dotaciones; y la previsión de que dichas dotaciones se «transferirán» al «ente paritario estatal [dotado de personalidad jurídica] que las partes firmantes del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua constituyan y designen».

No cabe, a mi parecer, oponer a la conceptualización resultante de los rasgos caracterizadores indicados el hecho de que el Fondo Nacional así creado no se designa como tal por las disposiciones que lo instituyen, pues ello supondría elevar al rango de elemento decisivo lo que no tiene otra significación que la meramente nominalista y carece de un auténtico contenido material. Y entiendo que tampoco podría hacerse valer frente a dicha conceptualización la objeción, ésta sí de carácter sustantivo, de que la creación de un Fondo Nacional por el Acuerdo y la disposición sobre los que se plantean el conflicto positivo de competencia y el recurso de inconstitucionalidad supondría una innovación en el campo de la ejecución de la «materia laboral» contemplada en el EAC (puesto que tal Fondo no existía en el momento de la promulgación de este Estatuto), y el reconocimiento de la posibilidad de introducir esta modalidad de gestión centralizada en ámbitos anteriormente no reservados a la competencia estatal convertiría en meramente testimonial o claudicante la correspondiente en la esfera laboral a la Generalidad de Cataluña, ya que, como consecuencia de la operación contemplada, las atribuciones

asumidas por ésta conforme al art. 11.2, primer inciso, EAC quedarían en todo momento supeditadas a que el Estado no las vaciara de contenido real a través de la creación de Fondos Nacionales que incidiesen con su actuación sobre áreas que, conforme a la concepción de los redactores del EAC, debían corresponder al ámbito propio de actuación del Ente Autónomo.

En relación con esta última línea argumental debe, sin duda, reconocerse, como una intelección correcta y conforme al principio de lealtad constitucional requiere, que no puede ser admisible la maniobra de atribuir a la esfera de la actuación estatal, por la vía de la creación de Fondos Nacionales, todas las competencias reconducibles a la «materia laboral», vaciando así de contenido la atribución de competencias de ejecución en este campo realizada en favor de la Generalidad de Cataluña por el primer inciso del art. 11.2 EAC. Pero tampoco cabe sostener, en buena lógica, lo contrario: que la fuerza expansiva del principio consagrado en el art. 11.2, primer inciso, EAC reduzca el significado de la regla especial (que no excepcional) recogida en el segundo inciso del art. 11.2 EAC, la cual reserva al Estado «todas las competencias en materia de fondos de ámbito nacional», no únicamente respecto de los existentes en el momento de aprobación del EAC (dado que ninguna precisión o salvedad se apunta al respecto), sino en relación con cualesquiera de los que se hayan creado en el presente o puedan crearse en el futuro.

La determinación de cuándo debe correctamente estimarse que resulta constitucionalmente admisible la creación de un Fondo Nacional al que se confía la realización de determinadas actividades propias de la «materia laboral», y cuándo, contrariamente, por incidir sobre el núcleo esencial de las competencias asumidas «a nivel de ejecución» en tal materia por la Generalidad de Cataluña, no cabe considerar conforme con el orden constitucional de distribución de competencias dicha creación, es una cuestión que sólo puede ser resuelta analizando, caso por caso, la significación y la trascendencia de las funciones encomendadas al Fondo Nacional de que se trate, la legitimidad de cuya erección debe presuponerse en principio de acuerdo con la genérica presunción de adecuación al ordenamiento constitucional de las actuaciones de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho.

Como queda ya apuntado, en tal análisis lo que habría que tomar en consideración serían los efectos fundamentales de la creación del Fondo Nacional, es decir, si de ella se seguiría o no la privación efectiva de «las facultades, competencias y servicios» que en materia laboral y «a nivel de ejecución» ha asumido la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero lo que en ningún caso correspondería al Tribunal Constitucional sería pronunciarse sobre la oportunidad o conveniencia de la creación de un Fondo Nacional, puesto que la ponderación de las razones o circunstancias que hacen aconsejable o desaconsejable tal operación es una actividad propia de los órganos de decisión política y por ello excede manifiestamente del ámbito propio de nuestro enjuiciamiento.

5. No resulta de aplicación a la financiación del Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000 la doctrina de la territorialización de subvenciones.

Finalmente, y frente a lo que se afirma en la Sentencia frente a la que se emite el presente Voto particular, entiendo que no resulta de aplicación a la financiación del Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000 la doctrina de la «territorialización de subvenciones», que para otros casos (según mi opinión radicalmente diversos en diversos aspectos decisivos al ahora contemplado) han configurado precedentes fallos del Tribunal Constitucional.

En efecto, la exigencia de «territorializar» el importe de determinadas subvenciones, derivada del sistema

constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (o entre aquél algunas de éstas), postula como presupuesto inexcusable que la titularidad de la competencia relativa a la materia en relación con la cual se establecen dichas ayudas financieras corresponda a los entes autonómicos, que no pueden ser privados de sus específicas o propias atribuciones en función de una decisión subvencional forzosamente carente de la virtualidad de atraer hacia el Estado competencias que, conforme a lo establecido en el «bloque de la constitucionalidad», no le son propias.

Pero tal presupuesto, a mi parecer, no concurre en el caso que ahora enjuiciamos, puesto que si, como queda reiteradamente indicado, nos encontramos en él ante la existencia de un Fondo de ámbito nacional cuya actuación se centra en el ámbito propio de la «materia laboral», el art. 11.2, segundo inciso, EAC reserva al Estado todas las competencias relativas a dicha institución, por lo que no puede sostenerse que resulte procedente efectuar en favor de la Generalidad de Cataluña ningún tipo de territorialización de las asignaciones que en los presu-

puestos generales del Estado se destinan a las prestaciones para cuya cobertura se ha creado el Fondo.

Firmo este Voto particular en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil tres.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formulan el Magistrado don Pablo García Manzano y la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde respecto de la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5471-2003

Dada la coincidencia esencial de este asunto con los que fueron objeto de las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, nos remitimos al Voto particular concurrente que formulamos allí, cuyos argumentos damos por reproducidos.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil tres.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

