

el marco material de sus competencias. Respecto de la seguridad jurídica, y con independencia de la valoración que desde la técnica normativa tengan estas decisiones -cuestión en principio no controlable por la jurisdicción constitucional (SSTC 109/1987 ó 124/2003, entre otras)-, no parece que las llamadas de la Ley navarra a la Ley estatal 7/1996, de ordenación del comercio minorista, pueda generar problemas de seguridad jurídica que no sean fácilmente resolubles por el aplicador del derecho, destinatario de las reglas de aplicabilidad de las normas (STC 118/1996, FJ 6).

Por todo lo anterior, y reiterando nuestro máximo respeto a la opinión mayoritaria, entendemos que el art. 50.2 y la disposición final segunda de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra, no son inconstitucionales.

En Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—Eugeni Gay Montalvo y don Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

18114 *Pleno. Sentencia 158/2004, de 23 de septiembre de 2004. Conflicto positivo de competencia 6338-2003. 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, por la que se proroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002.*

Competencias sobre legislación laboral: efectos de las SSTC 95/2002 y 190/2002 (STC 230/2003). Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes, y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6338-2003, 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 proroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 24 de octubre de 2003 se presenta en el Registro General del Tribunal un 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 proroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002.

2. En el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia alega lo siguiente:

a) En primer lugar, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que su Consejo de Gobierno acordó, el día 9 de septiembre de 2003, formular requerimiento de incompetencia con el fin de que el Gobierno de la Nación 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 presupuestarios, con la finalidad de que sea esta Comunidad Autónoma quien gestione y conceda las ayudas solicitadas.

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 contrarias 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 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 1557/19991, 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.

La convocatoria, ahora prorrogada por la Resolución de 25 de julio de 2003, se ampara en el Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000, que desconoce las competencias de la Generalidad de Cataluña reconocidas por las SSTC 95/2002 y 190/2002.

Concretamente, la Resolución impugnada proroga la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación correspondiente al curso de 2001-2002, aprobada mediante Resolución de 19 de junio de 2002.

Los permisos individuales de formación constituyen una modalidad de formación prevista en el Acuerdo tripartito de 19 de diciembre de 2000, así como en el Acuerdo nacional de formación continua de la misma fecha, y está regulada por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de junio de 2001, que desarrolla dichos Acuerdos. Asimismo, esta modalidad de acción formativa se encuentra prevista en el Acuerdo tripartito de 22 de diciembre de 1992, que dio lugar a la STC 95/2002.

Los permisos individuales de formación deben ser autorizados por la empresa en la que el trabajador preste sus servicios y, posteriormente, debe solicitarse la ayuda correspondiente.

La convocatoria prorrogada mediante la Resolución de 25 de julio de 2003 regula de forma centralizada el procedimiento y la resolución de la concesión de ayudas, la tramitación del pago 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, pues, incluso la convocatoria de las acciones, o su prórroga, debe corresponder a la Generalidad.

c) Después de lo dicho, el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que esta 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 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 Segunda de 16 de diciembre 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 se 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 resolución 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. El 13 de enero de 2004, el Abogado del Estado, en la representación y defensa que legalmente ostenta, se persona en el procedimiento y solicita una prórroga del plazo para formular alegaciones.

5. Por providencia de la Sección Segunda de 13 de enero de 2004, se tiene por personado al Abogado del Estado y se le concede una prórroga de diez días para formular alegaciones.

6. El 30 de enero de 2004 el Abogado del Estado formula las siguientes alegaciones:

a) Pone 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 al no haberse alcanzado un acuerdo entre todas las partes implicadas, incluidas las Comunidades Autónomas, y por razones de calendario, resulta necesario prorrogar para los ejercicios 2002-2003 las normas que rigieron durante 2002 la gestión de créditos destinados a los permisos individuales de formación.

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.

Al realizar estas alegaciones ya se conoce la STC 230/2003, de 18 de diciembre, recaída sobre una Resolución similar a la de este conflicto, y que en su fundamento jurídico 6 rechaza la aplicación a dicho supuesto de la doctrina del ejercicio transitorio por el Estado de competencias autonómicas por el hecho de haberse producido ya el correspondiente traspaso de servicios.

Al respecto, señala el Abogado del Estado que para el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias se requiere también la aprobación de una norma que fije los criterios de reparto de las ayudas o la celebración de convenios de colaboración (STC 13/1992, FJ 18). A lo que debe unirse la necesidad de que el Estado regule aquellos supuestos en que la actividad se desempeña en ámbitos supracomunitarios.

Por ello, resulta razonable la prórroga de la concesión de ayudas para un solo ejercicio, hasta que entre en rigor la nueva norma que regula la actividad.

b) A continuación, examina el fundamento jurídico 6, último párrafo, de la STC 230/2003, de 18 de diciem-

bre, relativo al valor de cosa juzgada de las Sentencias del Tribunal. Al efecto, considera que la cuestión no debe examinarse desde la perspectiva de la institución procesal de la cosa juzgada sino desde la concerniente a la eficacia jurídico material de las Sentencias.

El criterio del art. 87.1 LOTC de que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal resuelva no significa que dicha obligación alcance a aquéllos que están fuera del mandato de la Sentencia, es decir, del contenido del fallo, no teniendo las consideraciones que precedan a dicho fallo otro valor que el de expresar los motivos que han conducido al mismo.

La traslación del criterio del ATC 232/1982, no resulta adecuada, pues una cuestión es la eficacia general de las Sentencias dictadas en procedimientos de inconstitucionalidad y otra diferente que en un proceso de amparo, al que se refiere el Auto precitado, se produzca el reconocimiento de su derecho o libertad pública constitucionalmente declarado, lo que implica una definición de su ámbito con plenos efectos frente a todos.

La STC 4/1981 ha afrontado que las Sentencias declarativas de inconstitucionalidad, dictadas en cualquier proceso constitucional en que se declare una vulneración constitucional, dado su valor *erga omnes*, cumplen la importante función de depurar el ordenamiento resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse. Esta doctrina, aplicable a los supuestos de declaración de inconstitucionalidad sobrevenida de normas preconstitucionales al considerarse derogada la legislación afectada, no puede predicarse de las normas postconstitucionales, en las que siempre es necesario un enjuiciamiento de su conformidad con la Constitución, de modo que el valor *erga omnes* de las Sentencias queda anudado (arts. 164.1 CE y 38.1 y 39.1 LOTC) a lo que se disponga en cada caso en el fallo.

Por ello, la Resolución objeto de este procedimiento merece ser examinada a la luz de las circunstancias singulares en las que fue aprobada.

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 tanto para los trabajadores acreedores a la formación continua como a las empresa involucradas en el proceso, oponiéndose también a la adopción de la medida cautelar de la transferencia de fondos a la Generalidad de Cataluña.

7. Por providencia de 21 de septiembre de 2004, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

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 prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002.

Para la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la Resolución impugnada vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña 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 correspondiente debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo cual deben transfe-

írseles a éstas los fondos correspondientes. Por tanto, la entrada en vigor de la Resolución de 25 de julio de 2003, que desconoce esta jurisprudencia, supone un incumplimiento manifiesto de las Sentencias de este Tribunal.

El Abogado del Estado, por su parte, no niega que la Resolución impugnada haya desconocido la doctrina contenida en las SSTC 95/2002 y 190/2002, sino que aduce que la propia Resolución impugnada reconoce que la perentoriedad de garantizar la aplicación de las ayudas para la formación continua en el ejercicio de 2002-2003 y la falta de acuerdo con las Comunidades Autónomas ha impedido, en el corto espacio de tiempo transcurrido desde que se dictaron las Sentencias, elaborar un nuevo modelo en esta materia y hecho aconsejable que dichas ayudas se continúen gestionando según lo establecido para el ejercicio anterior. Asimismo, manifiesta que la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 143/1985, de 24 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, siguiendo para ello las mismas pautas que en nuestra STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 2.

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 prorroga para el curso 2002-2003 las normas que rigieron la convocatoria publicada en el ejercicio 2002 mediante la Resolución de 19 de junio de 2002, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de permisos individuales de formación para el curso 2001-2002». Este enunciado se complementa con diversas especificaciones relativas al curso académico de las acciones financiadas y plazo de ejecución de los planes formativos (apartado 1) y al plazo de presentación de solicitudes (apartado 2).

En todo caso, interesa poner de relieve aquí que la Resolución prorrogada, de 19 de junio de 2002, contenía la regulación completa de las condiciones de otorgamiento, tramitación, resolución y pago de las ayudas para permisos individuales de formación, pero limitaba su aplicación al curso académico de 2002-2003, extendiendo su ejecución desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 31 de julio de 2002 (art. 4.3). Es decir, de acuerdo con sus propias prescripciones normativas, la aludida Resolución perdió su vigencia una vez alcanzado el 31 de julio de 2002.

Sin embargo, las normas que se contienen en dicha Resolución de 19 de junio de 2002 han cobrado de nuevo aplicabilidad en virtud de la prórroga que de las mismas realiza, para el curso 2002-2003, 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 curso 2002-2003 las ayudas dirigidas a los permisos individuales de formación de trabajadores se regirán por la misma normativa que reguló dichas ayudas en el curso 2001-2002, 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 resolución requerirá el examen de la Resolución prorrogada en su vigencia, sin que sea un obstáculo para ello el

hecho de que esta última no fuera impugnada 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 la Resolución de 19 de junio de 2002, la cuál prevé 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 en 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 la Resolución de 19 de junio de 2002 que se refieren a los órganos competentes para gestionar las ayudas.

3. Por último, 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, que contiene un nuevo modelo sobre dicha formación.

Hay que considerar que el conflicto sigue vivo, pese a la entrada en vigor de un nuevo sistema, configurado a partir del citado Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, de acuerdo con la doctrina expresada en la STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 2, según la cual «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, siendo ésto lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4) y teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea los mismos problemas competenciales que la Orden sobre la que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre y 147/1998, de 2 de julio)».

4. Antes de seguir adelante, debemos señalar que, como reconoce el propio Abogado del Estado, este conflicto es similar al ya resuelto en nuestra reciente STC 230/2003, de 18 de diciembre, en la cual aplicamos, nuevamente, la doctrina anterior contenida en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 27 de octubre. Estamos pues, en presencia de una discrepancia competencial sobre la que nos hemos pronunciado con reiteración.

Por ello tenemos de nuevo que «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» (STC 230/2003, FJ 6).

Al respecto, hay que añadir que, según hemos declarado ya respecto de las manifestaciones *ob iter u ob iter dicta*, «una cosa es el puro *dictum* ‘observación al pasar’, no trascendente ni como argumento complementario, y otra el *dictum* argumentativo que se relaciona más o menos lateralmente con las razones decisivas del fallo. En este caso esos *dicta* son opiniones del Juez o Tribunal con propia eficacia y si bien no integran la cosa juzgada (ésta se configura en el fallo y su fundamento determinante), sí valen como valoraciones jurídicas del Tribunal y constituyen, en cierto modo y buena medida, antecedentes dotados de *auctoritas*. Esta interpretación del Tribunal, en el ámbito de su específica competencia, constituye por ello regla vinculante (arts. 164 CE y 38 LOTC)» (STC 6/1991, de 25 de enero, FJ 4).

Por tanto, la especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita, en contra de lo sostenido por el Abogado del Estado, al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi*.

5. Una vez delimitado el conflicto positivo de competencia en los términos expuestos, procede reiterar que la *ratio decidendi* de este conflicto se atenderá, por obvias razones de unidad de doctrina, a los criterios que figuran recogidos en el fundamento jurídico 4 de la STC 230/2003, de 18 de diciembre, que, a su vez, sintetiza las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, y que son los siguientes:

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).

6. Tras todo lo expuesto, procede que entremos ya a examinar la Resolución de 19 de junio de 2002, cuya normativa regula, como hemos visto, el otorgamiento de las ayudas objeto de conflicto.

a) Dicha Resolución contiene un apartado I (disposiciones generales) que incluye los siguientes aspectos: principios que rigen las ayudas, objeto de las mismas, acciones financiadas, ámbito de aplicación y requisitos.

La lectura de esta regulación pone de manifiesto que nos encontramos ante una normativa atinente a las condiciones de otorgamiento de las ayudas, las cuales no han sido objeto de reproche competencial por considerar la representación procesal de la Generalidad de Cataluña que se inscriben en el ámbito de la normación en materia laboral que está reservada al Estado (art. 149.1.7 CE).

La Resolución recoge a continuación un apartado II, relativo a la presentación y tramitación de solicitudes. Examinado el mismo, se aprecia que la tramitación se realiza del modo siguiente: las solicitudes se efectúan o remiten en el plazo regulado a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (apartados 6 y 14), sometiéndose a determinados criterios de prioridad y condiciones (apartados 7 y 8); la Comisión Paritaria Territorial, la Comisión Mixta y la Fundación Tripartita intervienen en el examen de las solicitudes, correspondiendo al Patronato de la Fundación Tripartita el acuerdo de archivo, denegación o aprobación y liquidación de las solicitudes, según corresponda (apartados 9 y 10); la resolución definitiva y el pago se atribuyen a la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo (apartados 10 y 11); la Fundación Tripartita realiza las funciones de comprobación, seguimiento y control técnico, sin perjuicio de las funciones de control que realicen la Intervención General del Estado, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Empleo y el Tribunal de Cuentas (apartado 12); también se prevé la posibilidad de reintegro de las ayudas (apartado 13) y la cofinanciación por el Fondo Social Europeo (apartado 14).

En lo concerniente al plano de la gestión administrativa de las ayudas, se ha atribuido 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 debe constituir el parámetro para la 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 aquélla 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 19 de junio de 2002: 6.1; 9; 10; 11; 12, salvo la alusión al Tribunal de Cuentas y su último inciso; 14, segundo párrafo; y disposición adicional primera, apartado 2.

b) En cuanto al artículo único de la Resolución de 25 de julio de 2003 ya hemos visto que proroga para el curso 2002-2003 las normas que rigieron la convocatoria publicada en el ejercicio 2002 mediante la Resolución de 19 de junio de 2002. 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 la Resolución antes analizada, que sí incurre en dicha infracción» (STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 5).

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

Respecto a la posibilidad del ejercicio transitorio por el Estado de competencias autonómicas, no puede admitirse, pues «como declarábamos en la STC 143/1985, es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25/1983, 76/1983, 87/1983, 88/1983 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» (STC 230/2003, FJ 6). Y a continuación, en el mismo fundamento jurídico, dijimos 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», razón por la cual no resulta legítimo que el Estado ejerza las competencias autonómicas controvertidas.

No es atendible la argumentación del Abogado del Estado de que no se pudo tener en cuenta la doctrina de la STC 95/2002 en razón a la urgencia existente

para conceder las ayudas, de un lado, y, de otro, al hecho de no haberse alcanzado un acuerdo con las Comunidades Autónomas. Este alegato también debe decaer «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» (STC 230/2003, FJ 6). Y será necesario traer a colación, en fin, lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como dijimos en aquella ocasión «la lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

8. Una vez llegados a este punto, sólo resta pronunciarnos sobre el alcance de la vulneración de competencias que hemos apreciado.

De entre las distintas posibilidades que se ofrecen a este Tribunal tendremos en cuenta, en este caso, que el plazo de presentación de solicitudes de estas ayudas ha finalizado el día 15 de octubre de 2003 (apartado 2 de la Resolución de 25 de julio de 2003). Declaramos, así, que la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes, conforme a un criterio que hemos seguido, entre otras, en las SSTC 75/1989, de 24 de abril (FJ 5 y fallo); 13/1992, de 6 de febrero (FJ 17 y fallo); 79/1992, de 28 de mayo (FJ 7 y fallo); 186/1999, de 14 de octubre (FJ 13 y fallo); ó 175/2003, de 30 de septiembre (FJ 18 y fallo).

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 proroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002 y, en su virtud:

1.º Declarar que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8, el párrafo primero del artículo único de dicha Resolución de 25 de julio de 2003, en cuanto que proroga la vigencia de los arts. 6.1; 9; 10; 11; 12, salvo la alusión al Tribunal de Cuentas y su último inciso; 14, segundo párrafo; y disposición adicional primera, apartado 2 de la Resolución de 19 de junio de 2002, de la Dirección General del Instituto

Nacional de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de permisos individuales de formación para el curso 2001-2002.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez respecto del fallo y de algunos extremos de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6338/2003

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. 6338-2003.

Esta 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.

Comparto el encuadramiento competencial que se efectúa en el fundamento jurídico 5 a) de la Sentencia. Conforme a lo expuesto en él, entiendo que la materia objeto de la controversia suscitada en el conflicto positivo de competencia ha de encuadrarse dentro del contenido específico del título «legislación laboral».

Conforme a ello coincido con el criterio mayoritario, expresado en el FJ 5 b) de la Sentencia, de que los preceptos del «bloque de la constitucionalidad» que definen o delimitan las competencias correspondientes en el caso sometido a nuestro enjuiciamiento son los contenidos en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC.

Ahora bien, dado que para determinar el alcance de la normativa establecida por los citados preceptos la Sentencia recurre, conforme indica en su FJ 4, a la doctrina contenida en las SSTC 230/2003, de 18 de diciembre, 190/2002, de 27 de octubre, y 95/2002, de 25 de abril, frente a las que formulé sendos Votos particulares, reitero en esta ocasión mi discrepancia con la doctrina invocada por los argumentos que expuse en aquellos Votos y que doy ahora por reproducidos.

Firmo este Voto particular en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil cuatro.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.