

suplir las razones de las partes, sobre las que recae la carga de la argumentación, cuando aquéllas no se aportan al recurso (SSTC 1/1996, de 15 de enero, FJ 3; 7/1998, de 13 de enero, FJ 3; 52/1999, de 12 de abril, FJ 5; 155/1999, de 14 de septiembre, FJ 1). Como hemos dicho desde muy temprano (STC 54/1984, de 4 de mayo, FJ 3), cuando se imputa una violación constitucional es carga de los recurrentes no sólo abrir la vía para que este Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de proporcionar la fundamentación que razonablemente cabe esperar, no correspondiéndole reconstruir de oficio la demanda de amparo, cuando el demandante ha desconocido la carga de la argumentación que sobre él recae, siendo especialmente destacable en este caso la ausencia de cualquier razonamiento cuestionando la validez de la mencionada prueba indiciaria, que se individualiza en las resoluciones judiciales impugnadas respecto a los demás medios de prueba como elemento probatorio en el que sustentar la condena del demandante de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente demanda de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintidós de abril de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

9782 *Sala Primera. Sentencia 95/2002, de 25 de abril de 2002. Recurso de inconstitucionalidad 938/93 y conflicto positivo de competencias 1176/93 (acumulado). Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y con el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales.*

Competencias sobre legislación laboral, educación y formación profesional, fondos de empleo, y ordenación de la economía. Delimitación del ámbito territorial. 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 Fernando Garrido Falla, 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 y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 y en el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Elsa Puig Muñoz contra, respectivamente, la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992 entre el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, el Presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, el Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y el Secretario de la Unión General de Trabajadores. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con el núm. 938/93 el día 29 de marzo de 1993, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve recurso de inconstitucionalidad frente a la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre.

2. Los términos del recurso de inconstitucionalidad, según el escrito de interposición, son resumidamente los siguientes:

a) El 16 de diciembre de 1992, las asociaciones empresariales Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC OO) suscribieron el «Acuerdo Nacional de Formación Continua». Este Acuerdo, que constituye un instrumento para la mejora de las acciones formativas de los trabajadores que desarrollen las empresas, se suscribió con base en el art. 83.3 del Estatuto de los Trabajadores, que se inscribe en su Título II, relativo a los convenios colectivos.

El Acuerdo nacional de formación continua contiene un conjunto de criterios que han de regir las acciones de formación profesional, como son las clases de planes de formación, los permisos individuales, órganos de seguimiento y control, e incompatibilidades de financiación, entre otros, siendo de aplicación «en la totalidad del territorio nacional».

La Letrada de la Generalidad de Cataluña destaca la importancia del capítulo VI del Acuerdo, dedicado a los órganos de seguimiento y control, y las Disposiciones transitoria y final, relativas a la financiación y ejecución del mismo.

Así, en cuanto a los órganos de seguimiento y control, prevé la creación de la denominada Comisión Mixta Esta-

tal de Formación Continua, integrada por ocho representantes de las organizaciones sindicales y otros ocho de las asociaciones empresariales firmantes del Acuerdo. A dicha Comisión le corresponde «administrar y distribuir los fondos disponibles para la financiación de las acciones de formación continua».

En cuanto a las Disposiciones transitoria y final, prevén, respectivamente, que su aplicación se supedita a la existencia de disponibilidades presupuestarias y que las organizaciones firmantes solicitarán del Gobierno la adopción de medidas «que posibiliten la financiación y ejecución» del Acuerdo.

Días después de la adopción del mencionado Acuerdo, se suscribió entre las mismas organizaciones empresariales y sindicales y el Gobierno del Estado, representado por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el «Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los trabajadores ocupados». Este último acuerdo, según la Letrada autonómica, no conlleva sólo efectos entre las partes firmantes, sino que los mismos trascienden el ámbito contractual e inciden en las competencias de la Generalidad de Cataluña, vulnerándolas.

El Acuerdo tripartito se refiere, en su punto primero, a la financiación del Acuerdo nacional de formación continua:

«Primero.—1. El Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales firmantes convienen que a partir del 1 de enero de 1993, de la vigente cuota de Formación Profesional (0,70 por ciento sobre la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) se afectará un 0,60 por ciento a la formación de los desempleados y un 0,10 por ciento a la financiación directa de acciones formativas de los trabajadores asalariados ... que se desarrollen conforme a lo establecido en el Acuerdo Nacional sobre formación continua ...».

Ello supone, para la Letrada de la Generalidad de Cataluña, que el Acuerdo tripartito separa del tronco común de la formación profesional ocupacional las acciones formativas de los trabajadores asalariados, dotando a esta última de una financiación autónoma. Además, el Acuerdo tripartito establece un sistema de financiación que incrementará progresivamente el porcentaje destinado a la «formación continua» en detrimento de la correspondiente a los desempleados. Incluso se prevé, por último, que cualquier incremento en la cotización de la cuota en concepto de formación profesional deberá destinarse, exclusivamente, a la financiación de las acciones previstas en el Acuerdo.

En cuanto a la organización y gestión del Acuerdo nacional, el Acuerdo tripartito determina en su punto tercero que corresponde a los interlocutores sociales, a través de los correspondientes entes de composición paritaria de empresarios y trabajadores que deberían constituirse.

Todo expuesto se traduce en lo regulado por la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, que dispone lo siguiente:

«De la cotización a Formación Profesional a que se refiere el art. 98, ocho, 2.3, de esta ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,1 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua.

El importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá a disposición del Ente Paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales, dotado de

personalidad jurídica, que las partes firmantes del Acuerdo designen.»

Centrado el objeto del recurso, la representación autonómica aduce que son dos los motivos que determinan la impugnación. En primer lugar, la vulneración de determinadas competencias de la Generalidad de Cataluña. En segundo lugar, la infracción de otros preceptos constitucionales relativos a los derechos de asociación y sindicación, en concreto, los arts. 7, 22 y 28 de la Constitución.

b) A continuación, la Letrada autonómica examina la primera perspectiva del recurso, la relativa al orden de competencias, analizando la Disposición adicional recurrida con el fin de determinar la materia en que la misma debe incardinarse.

Partiendo de que su objeto es la financiación de un Acuerdo sobre la «formación profesional continua» de los trabajadores, manifiesta que en la «formación profesional» se han distinguido dos ámbitos: la «formación profesional reglada», que se imparte a los escolares en los centros educativos, y la «formación profesional ocupacional», dirigida a la población activa. Dentro de esta última, a su vez, puede distinguirse entre la destinada a la población desocupada y la que se destina a los trabajadores en activo (asalariados). Esta última constituye la llamada «formación profesional continua».

El recurso se circunscribe únicamente a la gestión de las acciones de «formación profesional continua». Dichas acciones consisten, sustancialmente, en la realización cursos formativos con el fin de facilitar la adaptación de los trabajadores activos a los cambios ocupacionales derivados de la implantación de las nuevas tecnologías, cursos que se imparten en las propias empresas o en centros formativos colaboradores.

Considera la representación procesal autonómica que la formación profesional, cualquiera que sea su clasificación, se encuadra en la materia de «enseñanza». Así se deriva del art. 30.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 14 de diciembre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), que dispone que «la formación profesional ... incluye también aquellas acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional, que se regulará por su normativa específica».

En suma, aunque la formación profesional ocupacional haya sido tradicionalmente gestionada por la Administración laboral, es una actividad formativa y, como tal, se inscribe en la materia de «educación».

Así lo reconoce el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan nacional de formación e inserción profesional (Plan FIP), que declara en su preámbulo que constituye un desarrollo de la LOGSE «en lo relativo a la formación profesional ocupacional», lo que se confirma expresamente en su art. 1.

Pues bien, en materia de educación, el art. 15 EAC atribuye a la Generalidad la competencia plena para la regulación de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo establecido en el art. 27 CE y leyes orgánicas que, conforme al art. 81.1 CE, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Descarta la Letrada de la Generalidad que la Disposición adicional recurrida se encuadre en la materia «laboral», pues, aunque los destinatarios de la formación profesional sean los trabajadores, su finalidad es puramente formativa. Sin embargo, afirma que aunque se considerara que el encuadramiento competencial per-

tinente fuera el relativo a la material «laboral», se habría producido en todo caso la invasión competencial denunciada, puesto que el art. 11.2 EAC atribuye a la Generalidad de Cataluña la competencia sobre la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. En esta materia las únicas competencias estatales son las relativas a la alta inspección, correspondiendo a la Generalidad todas las demás.

También rechaza que la Disposición impugnada pueda incardinarse en el ámbito del art. 149.1.13 CE, pues aunque las acciones formativas de los trabajadores puedan tener su reflejo en la productividad y competitividad de las empresas, no es esa su finalidad inmediata, por lo que se alteraría el alcance de dicho título competencial si se sostuviera tal encuadramiento. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que el ámbito del art. 149.1.13 CE no puede extenderse incluyendo en él cualquier medida de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa al respecto (SSTC 125/1984 y 76/1991). En todo caso, teniendo en cuenta que según la doctrina constitucional el título más específico debe prevalecer sobre el más genérico, el título «enseñanza» o «educación» ha de hacerlo sobre el de «ordenación de la actividad económica». Pero incluso en la perspectiva de que se considerara que procede la incardinación de las medidas recurridas en el art. 149.1.13 CE, puesto que la reivindicación autonómica se limita al ámbito de la ejecución, no puede perderse de vista que dicho ámbito también le corresponde a la Generalidad de Cataluña, según el art. 12.1.1 EAC.

Así, pues, desde todos los títulos competenciales aludidos le corresponde a la Generalidad la gestión de las medidas de formación profesional ocupacional que se desarrollen en el ámbito territorial de Cataluña. Así se constata en el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, de trasposos en esta materia, en el que se mencionan expresamente los arts. 12.1.1, 11.2 y 15 EAC como normas en las que se fundamentan dichos trasposos, correspondiendo a la Generalidad, como consecuencia de ello, «la ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional o norma que le sustituya», lo que se extiende a la «programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas de acuerdo con el Plan» (apartado B del Anexo del Real Decreto 1577/1991).

En suma, la Disposición recurrida sustrae a la Generalidad la gestión de las acciones de formación profesional de su competencia, entregándosela a los agentes sociales, y, al disminuir la cuota de formación profesional que las financiaba, se le disminuyen también a la Generalidad los recursos con los que se dotaban dichas acciones. De este modo, el Estado altera los mecanismos con arreglo a los cuales se venían gestionando las acciones de formación profesional ocupacional, en cuya virtud de Estado recaudaba la cuota de formación profesional correspondiente a los trabajadores y empresarios de todo el territorio nacional y la ponía a disposición de las Comunidades Autónomas mediante criterios objetivos de reparto. Así se hizo en 1992, año en que el Gobierno aprobó, en su reunión del día 5 de junio, «los criterios que servirán de base para determinar la asignación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de los créditos ... correspondientes a las subvenciones para Formación Profesional Ocupacional, que, como consecuencia del traspaso de servicios, ha de gestionar dicha Comunidad». Este sistema ha sido alterado, atribuyendo a los agentes sociales la gestión de las ayudas, a través del ente paritario estatal, de un lado, y, de otro, recuperando para el Estado las funciones de tutela y control financiero, pues el punto tercero del Acuerdo tripartito establece como una de las funciones del ente paritario la de «poner a disposición de la Intervención General del Estado la

liquidación de los gastos efectuados con cargo a la subvención recibida para el correspondiente control financiero», vulnerando así la competencia autonómica para realizar dicho control.

En conclusión, según la Letrada autonómica no se cuestiona que el Estado elija los objetivos de su política económica y elabore libremente los presupuestos, desestimando más o menos recursos a las acciones que considere prioritarias, ampliando o reduciendo las cantidades destinadas a la formación profesional. Admitido lo anterior, lo que el Estado no puede realizar es la modificación de la titularidad de la gestión de unos recursos cuyo destino o finalidad no ha variado, desposeyendo a la Generalidad de Cataluña de sus competencias de gestión.

c) Desde otra perspectiva, la Letrada de la Generalidad de Cataluña aduce que la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992 vulnera los arts. 7, 22 y 28 CE y es manifiestamente contraria al pluralismo consagrado en el art. 1 del propio texto constitucional.

En tal sentido, alega que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el derecho de libertad sindical lleva implícito la igualdad de trato entre los sindicatos (SSTC 53/1982, 7/1990 y 32/1990), de modo que las diferencias entre los mismos han de responder a criterios de «objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad» (STC 7/1990, FJ 2), habiendo declarado la STC 20/1985 que el criterio de representatividad contenido en la Disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores resultaba inconstitucional en su aplicación al otorgamiento de subvenciones relativas a la promoción de los intereses sociales de los trabajadores. La doctrina posterior, singularmente, la STC 59/1992, ha confirmado también la inconstitucionalidad de discriminaciones arbitrarias entre organizaciones sindicales.

Pues bien, la Disposición adicional recurrida, en la medida que asume el contenido del Acuerdo nacional y del Acuerdo tripartito, que privilegian a UGT y CC OO, excluyendo a las restantes organizaciones sindicales, vulnera los principios constitucionales antes citados.

Lo propio ocurre también respecto a las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, pues la STC 75/1992 contiene acerca de ellas similares criterios que los expuestos sobre de los sindicatos.

Por todo ello, la Letrada autonómica argumenta que una gestión descentralizada de los recursos financieros hubiera permitido la realización de convenios a nivel autonómico con sindicatos y organizaciones empresariales representativas de dicho ámbito territorial.

Por último, se aduce también la vulneración del art. 31.2 CE, ya que el sistema de reparto de los recursos públicos que se ha efectuado marginando a otros sindicatos y organizaciones empresariales no respeta el principio de asignación equitativa que proclama la Constitución.

Termina su escrito la representación autonómica solicitando que en su momento se dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de la Disposición recurrida y que el Estado proceda a la territorialización de los recursos correspondientes a la cuota por formación profesional, poniendo a la disposición de la Generalidad de Cataluña la cantidad que le corresponda, a fin de que la gestione en la forma legalmente procedente.

3. El recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite mediante providencia de la Sección Tercera de 20 de abril de 1993, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al Congreso de los Diputados y al Senado para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 30 de abril de 1993, manifiesta que dicha Cámara se persona en el procedimiento, si bien no formuló alegaciones.

El Abogado del Estado solicitó, en su escrito de 12 de mayo de 1993, una prórroga en el plazo para formular alegaciones, la cual le fue concedida mediante providencia de 13 de mayo, ampliándose dicho plazo en ocho días.

El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el día 25 de junio de 1993 que no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ofreciendo su colaboración.

4. Con fecha 25 de mayo de 1993, el Abogado del Estado se opone a la demanda, en los términos que se sintetizan a continuación:

a) El Abogado del Estado comienza su exposición recordando los términos en que se plantea el recurso de inconstitucionalidad por parte de la Generalidad de Cataluña. Según ésta, la Disposición adicional recurrida sustrae de su competencia la gestión de las acciones de la «formación profesional continua», ciñéndose la reivindicación competencial del recurso exclusivamente a la gestión de dichas acciones, que fueron asumidas por la Generalidad de Cataluña mediante el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre. En suma, la Disposición adicional recurrida intentaría modificar de modo unilateral el contenido de dicho Real Decreto de traspasos, operando una redistribución competencial en cuanto que las competencias de la Generalidad en materia de formación profesional ocupacional quedan limitadas a la formación de los desempleados, impidiéndose la gestión autonómica de las acciones a favor de la población ocupada.

En la demanda se sostiene también que las acciones de la formación profesional, cualquiera que sea su clasificación, se encuadran en la materia educación, por lo que la Disposición recurrida habría vulnerado las competencias de la Generalidad en dicha materia (art. 15 EAC).

Sin embargo, en opinión del Abogado del Estado, este planteamiento no se ajusta a la naturaleza de las acciones previstas en el Acuerdo nacional de formación continua.

b) En cuanto al encuadramiento competencial, el Abogado del Estado alega que la demanda no tiene en cuenta las diferencias existentes entre la «formación profesional reglada» y la «formación profesional continua», objeto esta última del Acuerdo nacional de este nombre.

La «formación profesional reglada» se inscribe en la materia «educación», pues comprende «el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en esta Ley, capacitan para el desempeño cualificado de las distintas profesiones» (art. 30.1 LOGSE). En este sentido, el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza afectó a los centros docentes donde se imparte este tipo de formación profesional, los cuales fueron regulados por la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, del estatuto de centros escolares.

Sin embargo, la «formación profesional continua» no está incluida en el sistema educativo y, por esta razón, «se regulará por su normativa específica» (art. 30 LOGSE). El traspaso de funciones y servicios en materia de «formación profesional ocupacional» no se efectuó en el Real Decreto 2809/1980, sino mediante Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre.

Estas diferencias son relevantes, pues la «formación profesional reglada», al inscribirse en el sistema edu-

cativo, es conducente a títulos con validez académica y profesional en todo el territorio nacional» (art. 1 del Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo), distinguiéndose entre formación profesional de base y formación profesional específica, la primera, de carácter más general, incluida en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato, y la segunda, más especializada, que culmina la preparación para el ejercicio profesional y que conduce a la obtención de títulos profesionales (art. 2 de dicho Real Decreto).

Por el contrario, la «formación profesional ocupacional» está excluida del sistema educativo español, no persigue los fines del art. 1 LOGSE, sino que es un instrumento de fomento del empleo, que responde a los objetivos de la política de empleo, según se definen en el art. 1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo (LBE), cuyo desarrollo recoge su art. 14.

La vinculación existente entre la «formación profesional permanente o continua» (de trabajadores ocupados) y la lucha contra el desempleo se constata en el art. G 127 del Tratado de la Unión Europea, hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que se refiere a la misma como instrumento de inserción y reinserción profesional en el mercado laboral, norma que sintetiza una larga tradición comunitaria, contenida por ejemplo, en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas sobre formación profesional permanente, aprobada en el Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales del día 5 de abril de 1989.

A esta misma finalidad tiende el Acuerdo nacional sobre formación continua, pues, según su exposición de motivos, se endereza a evitar los riesgos que corren los trabajadores ocupados de «perder sus actuales ocupaciones debido a los cambios que operan en el mundo laboral». Y lo propio ocurre con el Acuerdo tripartito, que pretende disminuir el riesgo de paro de dichos trabajadores.

De cuanto ha expuesto deduce el Abogado del Estado que las medidas impugnadas no pueden incardinarse en la materia «educación» (arts. 149.1.30 CE y 15 EAC), sino que constituyen medidas de política de «empleo», ya que aquéllas consisten en la afectación de un porcentaje de la cotización a formación profesional a la financiación de acciones formativas acogidas al «Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», ordenando que el importe correspondiente, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se ponga a disposición del ente paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales.

Ello es conforme con la doctrina constitucional sobre la soberanía financiera del Estado, que puede asignar fondos a cualquier finalidad lícita (STC 13/1992, FJ 7). Puesto que el art. 11.2 EAC dispone que «quedan reservadas 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», ello implica la existencia de «una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo» (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 5), competencia que se recoge en el art. 3 LBE. Por tanto, la norma recurrida se limita a configurar un fondo nacional de empleo para financiar acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional sobre formación continua, lo que, como se ha visto no vulnera las competencias de la Generalidad.

Frente a ello no puede oponerse que la Generalidad habría asumido la competencia controvertida por el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, que traspasa funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional y que se habría modificado unilateralmente, puesto que los Reales Decretos de traspasos

no atribuyen ni reconocen competencias (SSTC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2; y 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 16), debiendo estarse a lo que dispongan la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

c) Existe una segunda línea argumental que, con carácter subsidiario, patentiza la adecuación al orden constitucional de competencias de la Disposición recurrida, ya que ésta también encuentra apoyo en la competencia estatal sobre «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE).

Acerca de esta competencia, la doctrina constitucional ha considerado que desborda el concepto formal de planificación general de la actividad económica y que se proyecta sobre cada uno de los sectores y subsectores de la economía (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14; 29/1986, FJ 4; y 95/1986, de 10 de julio), pudiendo incluir diversos aspectos, básicos o no, que sólo pueden ser considerados como unidad (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1).

La directa conexión existente entre las acciones formativas previstas en el Acuerdo nacional sobre formación continua y una política de estabilidad económica «orientada al pleno empleo» (art. 40.1 CE) se expresa con claridad en la Exposición de Motivos del Acuerdo, lo que manifiesta que las medidas litigiosas responden a la expresada competencia estatal, siendo las mismas imprescindibles para garantizar la plena efectividad de la política de empleo y para garantizar las mismas posibilidades de disfrute a los potenciales destinatarios en el conjunto del territorio nacional (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988 y 13/1992).

d) En cuanto a la presunta lesión de los principios constitucionales de igualdad, libertad sindical, libertad de asociación y pluralismo, imputable a la Disposición adicional vigesimotercera recurrida, como consecuencia de que los fondos de las acciones se pongan a disposición de las organizaciones firmantes del Acuerdo, impidiendo la participación de otros sujetos, el Abogado del Estado considera que se trata de una invocación inconsistente, puesto que no tiene en cuenta la doctrina de la STC 39/1986, según la cual este tipo de órganos no contrarían la libertad sindical, pues son instrumentos de concertación social que constituyen simple ejecución del Acuerdo nacional y que han de sujetarse tanto a los derechos como a las obligaciones del Acuerdo.

El Abogado del Estado termina su alegato solicitando del Tribunal que dicte Sentencia desestimando en todos sus extremos el recurso de inconstitucionalidad.

5. Con fecha 16 de abril de 1993, la Letrada de la Generalidad de Cataluña doña Elsa Puig Muñoz, en representación del Consejo Ejecutivo de aquélla, formaliza conflicto positivo de competencia, registrado con el núm. 1176/93, frente al Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores, suscrito en Madrid el día 22 de diciembre de 1992 por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), el Presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), el Secretario General de la Unión General de Trabajadores (UGT) y el Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO), por considerar que dicho Acuerdo vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

6. Las alegaciones de la representación procesal autonómica son, resumidamente, las siguientes.

a) El día 16 de diciembre de 1992, con carácter previo a la formalización del Acuerdo tripartito, objeto

del conflicto, se había suscrito entre las mismas organizaciones empresariales y sindicales a que se hace referencia en el antecedente 5 el llamado Acuerdo nacional de formación continua, como instrumento para regular las acciones formativas que desarrollen las empresas para la mejora de la formación de los trabajadores ocupados en las mismas.

Días después se suscribió el Acuerdo tripartito, objeto de este conflicto, que, a diferencia del anterior, no sólo tiene efectos entre las partes representativas de empresarios y trabajadores, sino que conlleva la asunción de obligaciones por parte del Estado. En definitiva, mediante el Acuerdo tripartito el Estado refrenda el Acuerdo nacional, cediendo a las organizaciones de los interlocutores sociales determinadas funciones de gestión de las medidas de formación profesional en que el Plan consiste, aunque se reserva la tutela y control del mismo, y se compromete a financiar el Plan, poniendo a disposición de los agentes sociales los recursos necesarios para ello, todo lo cual supone una invasión de las competencias de la Generalidad de Cataluña, la cual es titular de las potestades de gestión y de disposición de la financiación a que se ha hecho referencia.

b) Importa destacar que el conflicto positivo de competencia se circunscribe únicamente a la gestión de las acciones de formación profesional continua. En cuanto a la fundamentación del conflicto, habida cuenta de la sustancial identidad del mismo con el alegado formalizado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93, acumulado a este conflicto, se remite a lo recogido en el antecedente 2, haciendo exclusión de su apartado c).

7. Mediante providencia de la Sección Primera de fecha 20 de abril de 1993, se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia, acordándose asimismo trasladar la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda formular las alegaciones que considere convenientes, comunicando la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por si estuviera impugnado el Acuerdo tripartito, en cuyo caso se suspenderá el proceso hasta la resolución del conflicto, publicando la incoación del mismo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña». En la misma providencia se acordó también conceder audiencia al Abogado del Estado para que se pronuncie sobre la acumulación, solicitada de adverso, de este conflicto al recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93.

8. Con fecha 19 de mayo de 1993, el Abogado del Estado solicitó una prórroga para formular sus alegaciones, que le fue concedida, ampliándose en diez días el plazo, por providencia de 20 de mayo de 1993.

El día 31 de mayo de 1993, el Abogado del Estado presentó su alegato en el Registro del Tribunal.

Tras recordar que el conflicto positivo de competencia se promueve únicamente frente a la gestión de las acciones de «formación profesional continua», incluida en el punto tercero del Acuerdo, de un lado, y contra la sustracción que dicho Acuerdo realiza del reparto entre las Comunidades Autónomas de los fondos necesarios para la financiación de aquellas acciones, de otro, se opone a la demanda con los mismos argumentos vertidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 por lo que procede remitirse a lo sintetizado en el antecedente 4, excluyendo su apartado d).

Termina su escrito el Abogado del Estado solicitando que la Sentencia que se dicte desestime el conflicto positivo de competencia, suplicando asimismo que se acuerde

de la acumulación de este conflicto núm. 1176/93 con el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93.

9. Mediante Auto de 22 de junio de 1993, el Pleno del Tribunal acordó acceder a la acumulación solicitada.

10. Por providencia de 23 de abril de 2002 se señaló el día 25 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 y el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados, han sido promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a, respectivamente, la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992 entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), el Presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), el Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO) y el Secretario de la Unión General de Trabajadores (UGT).

En ambas impugnaciones se debaten dos órdenes de cuestiones. De un lado, la posible vulneración por la expresada Disposición adicional vigesimotercera y por el Acuerdo tripartito de formación continua de determinadas competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña. De otro, la infracción, exclusivamente por la propia Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de los principios constitucionales de igualdad, libertad sindical, libertad de asociación y pluralismo.

Conviene examinar en primer lugar el conflicto positivo de competencia, pese a que su formalización ante este Tribunal haya acaecido con posterioridad a la del recurso de inconstitucionalidad. Y ello en razón, fundamentalmente, a que los alegatos de las representaciones procesales del Gobierno de la Nación y de la Generalidad de Cataluña acerca de la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992 toman como punto de partida, en lo relativo a la controversia competencial, al Acuerdo tripartito de formación continua. Además, la iniciación del procedimiento impugnatorio relativo al conflicto positivo de competencia precedió al del recurso de inconstitucionalidad, si bien la dilación derivada del trámite previo del requerimiento de incompetencia, pospuso en el tiempo la formalización del conflicto.

2. Entrando a examinar el conflicto positivo de competencia planteado respecto al Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito el día 22 de diciembre de 1992 entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, los Presidentes de la CEOE y CEPYME y los Secretarios Generales de UGT y CC OO, debemos resaltar que tiene como antecedente inmediato al Acuerdo nacional de formación continua, al que prestaron su adhesión, exclusivamente, las organizaciones empresariales y sindicales a que se ha hecho referencia.

El Acuerdo nacional de formación continua se sustenta, según su Preámbulo, en la consideración de que «la formación profesional, en su conjunto, tanto la continua como la inicial, constituye un valor estratégico prioritario ante los procesos de cambio económico, tecnológico y social en que estamos inmersos», por lo que «el futuro de nuestro sistema productivo depende, en gran parte, de las cualificaciones de la población activa».

Partiendo de ello, el Acuerdo nacional integra una serie de medidas relativas a la «formación continua» de los trabajadores, entendiéndose por tal «el conjunto de acciones formativas que desarrollen las empresas, ... dirigidas tanto a la mejora de competencias o cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador» (art. 1). Conviene destacar que «las Organizaciones firmantes del presente Acuerdo expresan su deseo de dirigirse al Gobierno a efectos de que, mediante el correspondiente Acuerdo Tripartito, y por el procedimiento legalmente oportuno, puedan habilitarse medidas que posibiliten la financiación y ejecución del mismo» (Disposición final segunda).

El proceso de concertación acerca de la «formación continua de trabajadores ocupados» culmina con la suscripción del Acuerdo tripartito en dicha materia, rubricado por las citadas organizaciones empresariales y sindicales y el Gobierno de la Nación, representado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. El Acuerdo tripartito, según su Preámbulo, incluye obligaciones en los siguientes ámbitos: a) el de la financiación, de modo que «todos los firmantes comparten que el montante de la actual cuota de formación profesional, por imperativo del principio de solidaridad, ha de dedicarse de forma significativa a la financiación de acciones formativas a favor de la población desempleada, sin perjuicio de estudiar conjuntamente la parte de dicha cuota que, sumada a las aportaciones adicionales de empresarios y trabajadores, pueda dedicarse a la formación de trabajadores ocupados»; b) El de la organización, gestión e impartición de la formación profesional de los trabajadores ocupados, «que constituye una responsabilidad principal de empresarios y trabajadores»; c) El Gobierno se compromete a adoptar medidas para «favorecer el desarrollo positivo del Acuerdo Nacional», aportando las sedes públicas de centros de formación profesional, el observatorio permanente de evolución de ocupaciones y material didáctico; y d) El Gobierno y las organizaciones firmantes convienen, asimismo, «en la necesidad de reformar el actual marco normativo del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, teniendo en cuenta la relevante incidencia que sobre el mismo tiene el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua». Estos criterios de principio se articulan, respectivamente, en los apartados primero, tercero, cuarto y quinto del Acuerdo tripartito.

Finalmente, y según el apartado séptimo del Acuerdo tripartito, éste «entrará en vigor el 1 de enero de 1993 y se extinguirá el 31 de diciembre de 1996, salvo que las partes acuerden expresamente su prórroga».

3. Con posterioridad, y precedidos de los correspondientes Acuerdos nacionales de formación continua (ANFC), fueron suscritos los Acuerdos tripartitos sobre formación continua de los trabajadores II y III, abarcando, respectivamente, los periodos cuatrienales de 1997-2000, y 2001-2004. Debemos, pues, plantearnos la incidencia que estos dos nuevos instrumentos de concertación han tenido sobre la subsistencia del presente conflicto positivo de competencia.

Por lo que concierne al II Acuerdo tripartito, suscrito el 19 de diciembre de 1996, de su lectura se desprende que prolonga las líneas directrices del anterior, sobre el que aparece trabada la controversia competencial. En lo que ahora importa, se aprecia que este II Acuerdo tripartito mantiene un esquema de gestión de la formación profesional continua del que se hallan excluidas las Comunidades Autónomas, y en tal sentido su apartado 1 establece, entre otros principios generales, «el mantenimiento a nivel estatal del control de los fondos

provenientes de la cuota de formación profesional» y «el protagonismo de los agentes sociales y/o de las empresas y los trabajadores en la gestión de la formación continua». Podemos, por ello, concluir que la firma del II Acuerdo tripartito no afecta de modo sustancial al presente conflicto competencial, partiendo de nuestra doctrina 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»; por ello, debe deducirse que esto es «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).

En cuanto al III Acuerdo tripartito suscrito el 19 de diciembre de 2000 entre las organizaciones empresariales firmantes del primero, las dos centrales sindicales que también pactaron éste (CC OO. y UGT), a las que se incorporó la Confederación Intersindical Gallega (CIG), y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, viene a consolidar la articulación negociada del subsistema de formación continua, sin participación alguna de las Comunidades Autónomas. Así, en su Preámbulo, se afirma paladinamente que «el presente Acuerdo consolida el protagonismo de las organizaciones empresariales y sindicales en el desarrollo del sistema», añadiendo que dicho protagonismo se completa con una mayor incorporación, en relación con el sistema vigente hasta el 31 de diciembre del año 2000, de la Administración.

A tal efecto, y conforme a su apartado cuarto, «El Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales convienen en encomendar la gestión de la formación continua a una Fundación Tripartita, en la que participarán representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales y empresariales». Esta fundación, denominada «Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo», tiene personalidad jurídica y se halla bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y es el ente de naturaleza fundacional, que viene a sustituir al hasta entonces constituido (FORCEM), previéndose la fusión de ambas Fundaciones.

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, por lo que la citada doctrina constitucional avala la conclusión de la no desaparición del conflicto al no producirse la pérdida sobrevenida de su objeto (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, conviene hacer dos precisiones previas, para mejor esclarecimiento de la controversia competencial. Es la primera la relativa al I Acuerdo tripartito, en cuanto objeto idóneo para el planteamiento de un conflicto competencial, como el promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Ninguna de las partes ha puesto en duda que, pese a su formal carácter contractual, pueda ser objeto de una reivindicación competencial como la que aquí nos ocupa. A estos efectos, y sin que debamos pronunciarnos sobre la naturaleza jurídica del instrumento en que se contiene el sistema de gestión de la formación profesional continua, lo decisivo es que el propio contenido del mencionado Acuerdo tripartito suscite una reivindicación competencial, pues, según una reiterada doctrina constitucional «lo importante a estos efectos no es tanto la

naturaleza o forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional; jurisprudencia que ha permitido entablar conflictos frente a actos de trámite, circulares o instrucciones, comunicaciones, comunicados de colaboración o, incluso, excepcionalmente la actuación material (SSTC 143/1985, 57/1983, 27/1983, 33/1982, 102/1988, 137/1989, etc.)» (STC 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 15).

La segunda precisión atañe a una adecuada delimitación del ámbito a que se extiende el conflicto competencial. En su demanda, como antes lo hiciera en el requerimiento previo al Gobierno, la Generalidad de Cataluña ha dejado claro que su *vindicatio potestatis* se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión que presenta el sistema arbitrado para regular la formación profesional de los trabajadores ocupados (formación continua), dejando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a los criterios sustantivos de ordenación bajo el que se articula.

De manera más específica, podemos afirmar que son dos concretas determinaciones de las contenidas en el I Acuerdo tripartito las que la Comunidad Autónoma reivindica y a las que, por consiguiente, atribuye la efectiva lesión del orden constitucional de distribución de competencias. Una primera, en cuanto se atribuye la gestión y administración de las acciones formativas comprendidas en la formación continua a los interlocutores sociales, a través de los correspondientes entes de composición paritaria (organizaciones sindicales y empresariales firmantes del Acuerdo) y, de forma más precisa, al denominado «ente paritario estatal», según los términos del primer párrafo del apartado tercero de dicho Acuerdo, a cuyo tenor:

«El Gobierno y las organizaciones firmantes convienen en que todos los aspectos relativos a la organización, gestión, distribución de fondos, o, en su caso, ejecución de las acciones formativas y justificación de las mismas, corresponden a los interlocutores sociales a través de los correspondientes entes de composición paritaria. A ese fin, las organizaciones firmantes se comprometen a constituir los entes paritarios que sean necesarios, de ámbito nacional, con capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento del presente Acuerdo y del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, bajo la forma jurídica que a su juicio mejor se adapte a los fines que deben cumplir, así como a establecer los reglamentos operativos de dichos entes.»

De otro lado, la reivindicación competencial atañe a la dimensión económica del Acuerdo, en tanto el Gobierno asume el soporte financiero de la formación continua y lo traslada, para su gestión y administración, al ente paritario constituido por los agentes sociales firmantes de aquél. Así viene a establecerlo el apartado primero, 2, del Acuerdo tripartito impugnado, en los siguientes términos:

«La Tesorería General de la Seguridad Social continuará recaudando las cantidades resultantes de aplicar el vigente tipo del 0,70 por ciento y el Instituto Nacional de Empleo transferirá al Ente Paritario Estatal, que las partes firmantes del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua constituyan y designen, las cantidades correspondientes al citado 0,10 por ciento de la cuota de Formación Profesional.»

Delimitado en estos términos el ámbito de la controversia, debemos ya analizar los títulos competenciales

que las partes invocan en este proceso constitucional para entender como propia la competencia disputada.

5. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sustenta, en primer término y de modo prioritario, su reivindicación competencial en que la materia concernida es la de «educación», amparándose en el título competencial del art. 15 de su Estatuto de Autonomía (EAC) que otorga a la Generalidad competencia plena en materia de enseñanza, y de modo alternativo, en el título competencial que se contiene en el art. 11.2 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, en los términos que después examinaremos, invocando también, finalmente, la competencia asumida en el art. 12.1.1 EAC en virtud del cual corresponde a la Generalidad, como competencia exclusiva, la «planificación de la actividad económica en Cataluña».

Por su parte, el Abogado del Estado, tras rechazar la inclusión de la materia controvertida en el título competencial de «educación» sostiene, en síntesis, que nos hallamos ante un peculiar instrumento, el denominado Acuerdo tripartito, que contiene medidas relativas al «fomento del empleo», es decir, medidas de política de empleo, por lo que el Gobierno, como partícipe de tal Acuerdo se limitó a «comprometer la creación de un fondo de ámbito nacional destinado a financiar concretas medidas de política de empleo». El representante procesal del Gobierno postula, de modo más concreto, el encuadramiento de la materia controvertida en la reserva que a favor del Estado se contiene en el inciso segundo del art. 11.2 EAC, en cuya virtud se reservan al Estado todas las competencias en materia de «fondos de ámbito nacional y de empleo», por entender que los fondos públicos con que se financia la formación continua de los trabajadores ocupados se integran en un «fondo de empleo» cuya competencia, tanto normativa como de ejecución, corresponde al Estado al amparo del referido título competencial contenido en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, que excluye en este ámbito la competencia autonómica de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral reconocida en el primer inciso del mencionado precepto estatutario.

De manera subsidiaria, el Abogado del Estado sostiene que, en último término, la materia objeto de la controversia competencial se inscribe en la órbita de la ordenación y dirección general de la economía, de competencia estatal conforme al art. 149.1.13 CE, con cita de nuestra STC 29/1986, de 20 de febrero, dictada en materia de reconversión industrial.

6. Expuestas las posiciones de las partes en conflicto, procede ya abordar el adecuado encuadramiento de la materia controvertida en alguno de los títulos competenciales enfrentados.

Comenzando el análisis desde una perspectiva negativa o de exclusión, aparece claro que la materia de formación profesional ocupacional, en su modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, no pertenece al ámbito de la «educación» al que intenta atraerla la Comunidad Autónoma promovente del conflicto competencial, incardinándola en la competencia plena que le atribuye el art. 15 EAC («la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades»). Basta para ello tener en cuenta, como aduce con acierto el representante procesal del Gobierno, que la formación profesional ocupacional, a diferencia de la formación profesional reglada, no se integra ni forma parte del sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención

de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. El propio art. 30.1 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) remite a su regulación específica y propia todo lo concerniente a la formación profesional ocupacional. No puede perderse de vista, de otro lado, que el art. 3 de la propia LOGSE regula lo que, en rigor, constituye la esfera del sistema educativo y en ella sólo se incluye la llamada «formación profesional reglada», que, al ser cursada, conlleva la posibilidad de obtención de un determinado título académico (art. 35 LOGSE).

En suma, ha de discernirse entre la formación profesional reglada, que, en cuanto perteneciente o integrada en el sistema educativo, es materia susceptible de encuadramiento en el título competencial autonómico de «regulación y administración de la enseñanza» (art. 15 EAC), y la materia aquí controvertida, que al comprender las acciones formativas para la formación continua de los trabajadores ocupados no forma parte del sistema educativo, sino que se identifica como perteneciente a un estadio ulterior, cual es el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir, para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos.

7. Con carácter subsidiario, la representación procesal del Gobierno aduce que la suscripción por éste del Acuerdo tripartito sobre el que se traba el conflicto competencial encuentra cobertura constitucional en la competencia estatal de ordenación y dirección general de la economía, ex art. 149.1.13 CE.

Pues bien, en orden al título competencial sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del art. 149.1.13 CE, conviene recordar, de modo sucinto, la doctrina constitucional recaída en torno a esta regla competencial. Al respecto, hemos declarado que «bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5).

Teniendo en cuenta la doctrina reproducida, debemos descartar que las medidas de «formación profesional continua» puedan incardinarse en el ámbito del art. 149.1.13 CE. Ciertamente, no puede cuestionarse la incidencia económica que presenta la adecuación de las aptitudes profesionales de los trabajadores ocupados a las nuevas necesidades tecnológicas y a los permanentes cambios del mercado laboral. Sin embargo, esa relevancia económica no resulta determinante para realizar la adscripción a este título competencial de la materia objeto del Acuerdo tripartito. Ante todo, desde la perspectiva material, se constata que las acciones aquí consideradas

ni se refieren a ningún sector o subsector específico de la economía, ni tampoco, en sentido estricto, constituyen acciones de naturaleza económica, pues tienen como finalidad la capacitación profesional de los trabajadores de todos los sectores productivos.

Por otro lado, si bien la política de empleo, dada su relevancia para los diversos sectores económicos, puede, e incluso debe, en alguna de sus manifestaciones, ser objeto de coordinación y planificación, esta previsión no puede entenderse con un significado tan amplio o expansivo que determine su proyección sobre un aspecto tangencial o secundario a dicha política de empleo como es la formación profesional ocupacional, en modo alguno equiparable a otras decisiones básicas en dicho ámbito, como pudieran ser las subvenciones o subsidios a las prejubilaciones en sectores productivos objeto de reconversión industrial, o las medidas dirigidas a la «recolocación» de determinados colectivos de trabajadores en razón de situaciones de crisis afectantes a ciertas empresas o sectores, entre otras.

Hemos de concluir, por ello, que las medidas objeto del Acuerdo tripartito impugnado no encuentran cobertura en la materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», atribuida al Estado como competencia exclusiva por el art. 149.1.13 de la Constitución. Y por las mismas razones hemos de negar virtualidad alguna, para atribuir a la Generalidad de Cataluña la competencia de gestión o ejecución reivindicada, a la pretendida inclusión de la materia controvertida, bien que de manera subsidiaria, en el art. 12.1.1 de su Estatuto de Autonomía, que establece como competencia exclusiva autonómica «la planificación de la actividad económica en Cataluña», si bien de conformidad con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

8. En relación con el encuadramiento de la materia en el ámbito «laboral», ya desde sus primeras Sentencias este Tribunal abordó el deslinde competencial en este sector material, realizado a través del art. 149.1.7 CE y, para el caso de Cataluña, en el art. 11.2 de su Estatuto de Autonomía, partiendo de la premisa de que la «Constitución española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral» (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2); y precisando el mismo deslinde competencial, la STC 18/1982, de 4 de mayo, recaída en conflicto competencial sobre registro y depósito de convenios colectivos de trabajo, estableció que «cuando la Constitución emplea el término “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquéllos que aparecen como desarrollo de la Ley, y, por ende, como complementarios de la misma», para contraponer más adelante estos reglamentos ejecutivos en materia laboral, de competencia exclusiva del Estado, con aquellos otros que carecen de significación desde el punto de vista normativo «por referirse a los aspectos organizativos», interpretación ésta que apoya, cabalmente, en el art. 25 EAC, según el cual en «el caso de las materias señaladas en el artículo 11 de este Estatuto, o con el mismo carácter en otros preceptos del mismo, su ejercicio deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado». Insistiendo en la delimitación del título competencial sobre «legislación laboral», la STC 35/1982, de 14 de junio, asigna al adjetivo laboral «un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás

con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios».

De manera más específica, y en directa relación con la materia del conflicto competencial que nos ocupa, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, y para determinar si algunos preceptos de esta Ley quedaban o no incardinados en la materia de «legislación laboral», declaró, en su FJ 5, que la «Ley recurrida, tras definir con carácter genérico lo que ha de entenderse por infracciones en materia de colocación y empleo, y protección por desempleo (art. 25), tipifica en la sección 1.^a del capítulo cuarto las “infracciones de los empresarios en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, en general, y formación profesional ocupacional”, rúbrica a la que la Ley 11/1994 ha añadido las infracciones de las agencias de colocación. Así se hace con detalle en los artículos 26 (infracciones leves), 27 (infracciones graves) y 28.1, 2 y 4 (infracciones muy graves)». Esto sentado, la citada Sentencia afirma que de «la lectura de los preceptos citados se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia “legislación laboral” (art. 149.1.7 CE), pues tipifican las infracciones de deberes y prohibiciones legalmente impuestas a los empresarios —principalmente por el Estatuto de los Trabajadores (LET) en sus arts. 16 y 17— respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios». Y añade más adelante: «Remisión (al art. 149.1.7 CE) que, en principio, debe compartirse, toda vez que las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional».

Partiendo, pues, de la doctrina constitucional que, sucintamente, dejamos expuesta, debemos concluir que el 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», cuya distribución competencial se contiene en el art. 149.1.7 CE y art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tal como vino a reconocerlo el propio Gobierno en la contestación al

previo requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma promovente del conflicto.

9. 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. Hasta aquí, pues, la regla de distribución competencial se presenta relativamente clara y no ofrece especiales dificultades aplicativas o interpretativas, siendo de recordar, a este respecto, que la Comunidad Autónoma promovente del conflicto competencial ciñe éste, en sus términos objetivos, a lo que el Acuerdo tripartito contiene de gestión o ejecución públicas de la formación continua.

Ahora bien, el representante procesal del Gobierno se acoge a lo dispuesto en el segundo inciso del mencionado precepto estatutario para sostener, como ya expusimos, que en el Acuerdo tripartito se articula un fondo de ámbito nacional destinado a financiar concretas medidas de política de empleo, es decir, se constituye un «fondo nacional de empleo», sobre el que se reservan al Estado todas las competencias, sin que, por tanto, la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda reivindicar la ejecución de este fondo, al quedar atribuida su gestión al Estado, por disponerlo así su propio Estatuto de Autonomía, excepcionando su competencia de ejecución de la legislación laboral que, como regla, tiene atribuida.

Hemos, pues, de analizar esta alegación, ya que en el supuesto de aceptarse la calificación de «fondo de empleo» que propugna el Abogado del Estado, no sería cobertura estatutaria adecuada la competencia de ejecución de la legislación laboral en que sustenta su *vinculatio potestatis* la Generalidad de Cataluña.

10. Conviene, para analizar este alegato, profundizar en la naturaleza de la materia que constituye el contenido del Acuerdo tripartito impugnado, y del Acuerdo nacional sobre formación continua del que aquel trae causa. Pues bien, en el preámbulo de este Acuerdo interprofesional queda claro que las acciones formativas objeto del mismo se insertan en la relación de trabajo, partiendo de la premisa de que «los trabajadores tienen derecho a la promoción y formación profesional como medida incentivadora para su cualificación profesional», aludiéndose a continuación al artículo 22 del estatuto de los trabajadores que preveía el ejercicio de este derecho en términos concretos. Se trata, pues, de un desarrollo de las previsiones del estatuto de los trabajadores sobre la materia, singularmente respecto a la concesión de los permisos individuales de formación, como expresamente señala el preámbulo en su penúltimo párrafo. Esta finalidad aparece, por su parte, plasmada en el art. 1 de dicho Acuerdo nacional, que atribuye a las acciones formativas que desarrollen las empresas el designio de

mejorar las competencias y cualificaciones de los trabajadores ocupados, así como su recualificación.

Por su parte, el Acuerdo tripartito identifica la naturaleza de la materia regulada con este mismo alcance, y así su Preámbulo, en su quinto párrafo, señala que los compromisos de carácter bilateral entre las partes firmantes del Acuerdo nacional, a los que ahora presta apoyo financiero y colaboración el Gobierno en este segundo instrumento de concertación, «son los previstos en el Título III del Estatuto de los Trabajadores, con el fin de conseguir la adaptación profesional permanente a la innovación tecnológica, así como la formación y promoción social de los trabajadores en el horizonte temporal de la realización del mercado interior europeo».

Así, pues, la materia concernida por los dos instrumentos aludidos se enmarca en el art. 35.1 CE, en relación con el art. 40.2 CE, dado que, desde el punto de vista de los beneficiarios de las acciones formativas, es decir, los trabajadores asalariados, se viene a dar efectividad al derecho que les asiste a la promoción a través del trabajo (reconocido en el art. 35.1), promoción que no puede desvincularse de la formación profesional permanente que mantenga su cualificación profesional a lo largo de su vida laboral, y que desde el punto de vista de los poderes públicos requieren una política de fomento, tal como exige el art. 40.2 del texto constitucional.

No puede compartirse, por ello, la alegación de que al suscribir el Acuerdo tripartito, el Gobierno de la Nación instrumenta concretas medidas de política de empleo, pues no inscribe su acción en la directriz de política de estabilidad económica que le marca el art. 40.1 CE, de ejercitar una política «orientada al pleno empleo», sino que se sitúa, específicamente, desde la perspectiva constitucional, en la adopción de criterios o medidas que hagan efectivos los derechos del trabajador en el seno de la relación laboral (reconocidos en los arts. 4.2.b y 23 LET), tal como le exige el art. 40.2 CE, proporcionando a los trabajadores ocupados (la perspectiva finalista no es, por tanto, el desempleo) la adecuada formación profesional permanente o continua en tanto que medio idóneo para la promoción social de aquéllos y, si se quiere, para la conservación de su relación contractual laboral. Lo significativo no es, por tanto, la atención a los desempleados, y ello sin perjuicio de que, mediante la utilización de los institutos y técnicas propios de la legislación laboral, se pueda coadyuvar al mantenimiento del empleo de los trabajadores ya ocupados.

La finalidad perseguida por el impugnado instrumento de concertación no es, pues, la de incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, sino la de atender a un sector o subsistema de la formación profesional ocupacional, el de la formación permanente o continua de quienes ya tienen empleo, en orden a proporcionarles medios para su cualificación profesional y su adecuada promoción y permanencia en el seno de la relación laboral.

11. Con carácter complementario, el representante procesal del Gobierno sostiene, para justificar la competencia estatal sobre la materia que, con apoyo en el art. 11.2, *in fine*, EAC, el Estado se reserva todas las competencias cuando se trata de «fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias», consagrando así -asevera- «la reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo», con cita de nuestra STC 249/1988, de 20 de diciembre, concluyendo que no se produce menoscabo de la competencia autonómica reivindicada por cuanto la ejecu-

ción de la política de empleo es misión del Gobierno, que la lleva a cabo, como ente gestor, a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM), según dispone el art. 3 de la Ley básica de empleo.

Importa, ante todo, situar el precepto invocado en su contexto estatutario. La reserva plena o integral al Estado («todas las competencias») contenida en el inciso final del mencionado precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña viene referida a dos núcleos de materias: las migraciones interiores y exteriores, de un lado, y los fondos de ámbito nacional y de empleo, de otro, y para ambos se condiciona dicha reserva competencial a lo que las propias normas estatales dispongan al efecto cuando regulen específicamente tales materias. En estos términos, que reproducen los demás Estatutos de Autonomía (salvo los del País Vasco, Andalucía y Canarias), los sectores materiales que, como excepción a la competencia autonómica de ejecución en materia de legislación laboral, son retenidos por el Estado en su integridad, atañen a ámbitos que desbordan los límites de lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, siquiera guarden conexión con ésta, para incidir en sectores que requieren de los poderes públicos determinadas políticas de carácter socio-económico, ya sea para favorecer la colocación de trabajadores en los casos de desplazamientos de éstos (materia de competencia exclusiva del Estado en el caso de las migraciones exteriores, art. 149.1.2 CE), o bien se trate de movilizar recursos financieros destinados a regular el mercado laboral y el pleno empleo. Se trata, por tanto, de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 *in fine* CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Así lo ha declarado la STC 249/1988, de 20 de diciembre, en un caso de delimitación competencial entre medidas de fomento del empleo y ejecución de la legislación laboral, en que considera a la reserva del párrafo final del art. 11.2 EAC como «reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo».

Teniendo, pues, presente esta perspectiva, en que se produce la autorrestricción estatutaria de la competencia de ejecución atribuida a la Generalidad de Cataluña, hemos de analizar si la materia aquí controvertida, y objeto tanto del Acuerdo nacional como del Acuerdo tripartito para la formación continua de los trabajadores ocupados, puede acogerse a la reserva de competencia estatal contenida en el segundo inciso del art. 11.2 EAC, tal como postula el Abogado del Estado.

12. Descartada la aplicación del primer núcleo de materias, las migraciones interiores y exteriores, sólo podría atraer la competencia reservada al Estado la calificación de la materia como un fondo de ámbito nacional o un fondo de empleo, conceptualización ésta última que invoca el representante procesal del Gobierno.

Pues bien, conviene precisar que, en este caso, no se constituye una masa patrimonial para, dotándola de cierta sustantividad orgánica identificadora, financiar dichas acciones formativas, sino que las cuotas resultantes de aplicar el entonces vigente tipo de cotización del 0,70 por ciento, siguen siendo recaudadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, y los fondos públicos procedentes del presupuesto del INEM son transferidos por este organismo en el porcentaje afectado al denominado «ente paritario estatal», es decir, al ente fundacional constituido por la representación de los trabajadores y de los empresarios, a la sazón denominado FORCEM, para su gestión y administración «en

todos los aspectos», tal como disponen el acuerdo primero, apartado 2, y el acuerdo tercero, en su primer párrafo.

Se trata, en consecuencia, de una dotación de recursos presupuestarios para financiar las acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional sobre formación continua, sin que proceda equiparar toda dotación presupuestaria con un fondo de los aludidos por el art. 11.2 EAC. No nos hallamos, pues, ante la creación o constitución por el Estado de un fondo nacional laboral que venga a dejar sin efecto las competencias de ejecución de la legislación laboral estatutariamente asumidas por la Generalidad de Cataluña.

Finalmente, hemos de recordar que la finalidad perseguida con la afectación de tales recursos presupuestarios, no se enmarca en la órbita de la política económica del Estado orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE), sino que se circunscribe al concreto y limitado objetivo de hacer efectivo el derecho de los trabajadores con empleo a su formación y readaptación profesionales, lo que redundará en su derecho fundamental a la promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE).

Por ello, un diverso entendimiento de los fondos a que alude el art. 11.2, segundo inciso, EAC, conduciría a generalizar la excepción que viene a establecerse al reparto competencial contenido en el art. 149.1.7 CE, menoscabando así la competencia autonómica de ejecución que de este precepto constitucional resulta.

13. La conclusión así alcanzada queda reforzada si atendemos, para indagar el sentido del precepto estatutario, a la existencia en el Ordenamiento jurídico, coetáneo y posterior al EAC, de normas estatales reguladoras de concretos instrumentos jurídicos a los que se configura como «fondos» de ámbito nacional.

En efecto, prescindiendo del antecedente más lejano de los «Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro», creados por Ley 45/1960, de 21 de julio, y entre los que se encontraba el denominado Fondo Nacional de Protección al Trabajo (dirigido a facilitar los movimientos migratorios interiores y exteriores de la mano de obra, y a conceder auxilios a los trabajadores que cesaran en su relación laboral a consecuencia de planes para una mayor racionalización del trabajo), y una vez suprimidos estos Fondos por la Ley 74/1980, de Presupuestos del Estado para 1981, la regulación temporalmente más cercana a la norma estatutaria, es la constituida por los llamados Fondos de Promoción del Empleo, creados por la Ley 27/1984, sobre reconversión y reindustrialización (art. 22), configurados como «asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia», asignándoseles —desde el punto de vista organizativo— el carácter de entidades colaboradoras del INEM (art. 2 del Real Decreto 335/1984). Su concreta creación se realiza, en cada caso, previa la declaración, mediante Real Decreto, de un concreto sector productivo en situación de reconversión industrial. De esta regulación se desprende que la dimensión concernida afecta al mercado laboral de concretos sectores productivos en crisis, y que los fondos públicos no se configuran como una masa patrimonial jurídicamente indiferenciada, sino como una persona jurídica de naturaleza asociativa que viene, de algún modo, a integrarse en la Administración del Estado. Pues bien, estos mínimos rasgos identificadores no concurren en el mecanismo instrumentado para la financiación de la formación continua, pues ni su finalidad se orienta a incidir en determinados sectores productivos en crisis, ni se les atribuye personificación jurídica alguna vinculada o dependiente de la Administración del Estado.

Finalmente, cabe aludir también al denominado Fondo de Solidaridad para el Empleo, creado por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, cuya identificación y regulación como tal fondo para el empleo, se realizó mediante el Real Decreto 180/1985, de 13 de febrero, atribuyendo su administración y gestión a una «unidad administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social».

Pues bien, ninguno de los rasgos identificadores propios de estos fondos concurren en las acciones formativas cuya gestión encomienda el Gobierno a los interlocutores sociales, pues con independencia de que, como hemos señalado, no quepa identificar la asignación de recursos por vía de dotación presupuestaria con los controvertidos fondos, lo cierto es que, en este concreto caso, no se constata la existencia de una calificación formal como tales fondos respecto de las acciones formativas objeto de controversia. En consecuencia, no cabe identificar como fondo de ámbito nacional o de empleo la regulación sustantiva ni el dispositivo financiero para la formación continua contenidos en el Acuerdo tripartito sobre el que se traba la reivindicación competencial.

Cabe, por otra parte, señalar que la inexistencia de estos rasgos se mantiene en las sucesivas Leyes estatales que se han referido a la materia (desde la Disposición adicional segunda de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, hasta la Disposición adicional vigesimocuarta de la reciente Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002).

14. El núcleo de la reivindicación competencial ejercitada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, como este órgano ya pusiera de manifiesto en el requerimiento previo, descansa en entender que mediante el denominado Acuerdo tripartito se ha operado un desgajamiento de la formación continua de los trabajadores ocupados del tronco común de la formación profesional ocupacional en el que aquella modalidad venía comprendida, para dotarle de sustantividad y autonomía tanto en el plano de la gestión como en el de su financiación, encomendando en su integridad («en todos sus aspectos») la gestión del subsistema de formación continua o permanente a los denominados agentes o interlocutores sociales firmantes del Acuerdo nacional, a tal efecto constituidos paritariamente en un ente de ámbito estatal o nacional, que vino a adoptar la personificación jurídica de Fundación para la Formación Continua (FORCEM).

Pues bien, así las cosas, hemos de recordar la doctrina constitucional en torno al alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de los traspasos de servicios operados por las Comisiones Mixtas, y formalizados mediante los oportunos Reales Decretos, conforme a la cual «la transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan “las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”. Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal. Hay, por así decirlo, una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida» (STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 10, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto). Siendo ello así, tal inalterabilidad ha de predicarse, con mayor razón, respecto de las intervenciones unilaterales efectuadas por el Ejecutivo, tal como la pro-

ducida aquí por vía convencional a través del instrumento de concertación sobre el que se traba la *vindicatio potestatis*, y al que fue por completo ajena la Comunidad Autónoma promovente del conflicto.

A este propósito, conviene tener en cuenta que la competencia ejecutiva reivindicada fue asumida por Cataluña mediante el acuerdo de la Comisión Mixta de 23 de septiembre de 1991 (plasmada en el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, de traspaso de funciones y servicios a la Generalidad de Cataluña), ampliada por ulterior acuerdo de dicha Comisión Mixta de 17 de diciembre de 1992, y Real Decreto 47/1993, de 15 de enero. En el Anexo B) del primero de dichos Reales Decretos se traspasan a dicha Comunidad Autónoma, sin distinguir entre las diversas modalidades de formación profesional ocupacional (es decir, comprendiendo la formación continua de los trabajadores asalariados), las funciones en materia de gestión de la formación profesional ocupacional que viene realizando el Instituto Nacional de Empleo, asumiendo de tal modo la Generalidad, dentro de su ámbito territorial, concretas funciones en dicho ámbito tales como: la titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del INEM en el ámbito territorial de Cataluña, salvo dos centros que se reserva el Estado en su condición de centros nacionales; la elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones; el seguimiento de la formación profesional ocupacional en Cataluña; la gestión de un Registro de centros y entidades colaboradoras y, asimismo, «la ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, o norma que le sustituya, cuya aprobación corresponde al Gobierno», comprendiendo dicha ejecución «la programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas, de acuerdo con el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional», entre otras actividades para la gestión de este Plan y que se enumeran en el apartado 1 del Anexo B) antes citado.

15. Pues bien, al aprobarse por Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, el Plan nacional de formación e inserción profesional, las competencias así asumidas por Cataluña, incluida la formación continua, siguieron atribuidas a esta Comunidad Autónoma, a diferencia de lo que aconteció con ocasión del siguiente Plan nacional, aprobado mediante Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo (de fecha posterior al Acuerdo nacional y al Acuerdo tripartito de constante referencia), en el que, no obstante partir del dato, como se reconoce en su Preámbulo, del «proceso de traspaso de la gestión de la formación ocupacional a las Comunidades Autónomas», y de proclamar también que la regulación se realiza «sin menoscabo alguno de las competencias de gestión asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de formación ocupacional», lo cierto es que se produce una reordenación de las acciones formativas, en tanto que ahora se encuentran orientadas a la reinserción profesional de la población laboral en paro, lo que halla justificación, según también señala el preámbulo, en que están «asegurados mecanismos complementarios para el reciclaje profesional de los trabajadores ocupados, a través del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, firmado por CEOE, CEPYME, UGT y CC.OO., y el complementario Acuerdo Tripartito sobre “Formación Continua, firmado por las anteriores organizaciones y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social”», siendo ello consecuencia del apartado quinto del referido Acuerdo tripartito, en tanto establece que «el Gobierno y las organizaciones firmantes convienen en la necesidad de modificar el actual marco normativo de la Formación Profesional Ocupacional, limitándose ésta en su gestión

pública a la atención de la población desempleada. En consecuencia, el Gobierno se compromete a derogar y sustituir el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, acomodando su ordenación y normativa de desarrollo a las líneas competenciales indicadas».

Se viene de tal modo a desapoderar a la Generalidad de Cataluña de la competencia ejecutiva en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, dentro de su ámbito territorial, al sustituirse el sistema de gestión pública de esta modalidad formativa que venía rigiendo en la materia, y sobre el que se había operado el traspaso de servicios y consiguiente asunción de la competencia estatutaria, por un sistema de gestión centralizada encomendado en su integridad a los interlocutores sociales integrados en el ente paritario estatal, y en cuya gestión no participa en modo alguno la Administración autonómica. Ha de añadirse que esta reordenación del subsistema de formación continua se realiza sobre el soporte material de la red de centros de formación profesional de titularidad pública autonómica, en virtud del traspaso de servicios realizado, y del constituido por el personal transferido en su condición de adscrito a los servicios en su día traspasados, como lo pone de relieve el apartado cuarto del Acuerdo tripartito al aludir a la firma de convenios de colaboración «para la utilización de centros públicos de formación, medios didácticos, así como de la información derivada de los Estudios Sectoriales, del Observatorio Permanente de evolución de las Ocupaciones y de los Centros Nacionales de Formación Profesional».

Ello viene a poner de manifiesto el anómalo resultado de la alteración competencial producida que menoscaba, en los términos generales que ahora consideramos, la función ejecutiva atribuida a la Comunidad Autónoma promovente del conflicto por el orden constitucional de distribución de competencias (art. 149.17 CE y art. 11.2 EAC), y asumida por aquélla en los términos expuestos.

16. Llegados a este punto, procede ahora examinar en detalle si las determinaciones del Acuerdo tripartito a las que se circunscribe la reivindicación competencial, implican o no la invasión competencial denunciada mediante la promoción de este proceso conflictual, menoscabando así la función ejecutiva, constitucional y estatutariamente atribuida a la Comunidad Autónoma, en la materia de formación continua de los trabajadores ocupados.

Entrando ya a analizar, de acuerdo con las premisas expuestas, el apartado tercero del Acuerdo tripartito, en el que se concretan las reivindicaciones de carácter competencial formuladas por la Generalidad de Cataluña, distinguiremos en nuestro examen los dos aspectos que se controvierten: la atribución a los agentes sociales de la gestión del sistema ya transferido, bajo la tutela de la Administración estatal, de una parte; y la asignación de la financiación necesaria, incluyendo el control financiero del Estado, de otra.

Pues bien, comenzando por el relativo a la gestión de las acciones formativas, debemos examinar, a su vez, dos cuestiones: las funciones que se atribuyen a los interlocutores sociales en el apartado tercero, párrafo primero, de un lado, y las atribuciones del ente paritario estatal que figuran en el párrafo segundo del mismo, de otro.

En el apartado tercero, primer párrafo, se establece que «el Gobierno y las organizaciones firmantes convienen en que todos los aspectos relativos a la organización, gestión, distribución de fondos o, en su caso, ejecución de las acciones formativas y justificación de las mismas corresponden a los interlocutores sociales

a través de los correspondientes entes de composición paritaria».

Del párrafo reproducido se deriva, de modo inequívoco, la exclusión de la Generalidad de Cataluña de toda intervención en la aplicación de las medidas de «formación continua» que se desarrollen en su territorio. Debemos incidir en la naturaleza de las acciones formativas que se prevén para apreciar si tal exclusión está justificada. Excluiremos ahora del análisis, por requerir una valoración específica, lo relativo a la «distribución de fondos» necesarios para financiar el Plan, posponiéndolo para una ulterior consideración.

De acuerdo con el apartado primero, existen tres modalidades de acciones de formación: planes de empresa, presentados por empresas de más de 200 trabajadores; planes agrupados de ámbito sectorial o intersectorial, dirigidos a dos o más empresas que en conjunto ocupen, al menos, 200 trabajadores, y permisos individuales de formación.

Debe tenerse en cuenta que, como ya hemos expuesto, según el apartado cuarto, el Gobierno apoya esas acciones formativas mediante los siguientes instrumentos: utilización de centros públicos de formación; medios didácticos; información derivada de estudios sectoriales; el observatorio permanente de evolución de las ocupaciones, y los centros nacionales de formación profesional.

Pues bien, en cuanto a las modalidades de acción formativa, es claro que las empresas de más de 200 trabajadores radicadas en Cataluña o las empresas que agrupen conjuntamente, al menos, dicha cifra y se localicen en su ámbito territorial, pueden participar en los correspondientes planes de empresa o planes agrupados, sin que exista obstáculo alguno para su eficaz organización y gestión por la Generalidad. Habida cuenta de que han de utilizarse a tal fin los centros públicos de formación, como se ha dicho, y la Generalidad de Cataluña ha recibido ya la «titularidad de los Centros de Formación Profesional Ocupacional del Instituto Nacional de Empleo, tanto los de carácter fijo como las unidades de acción formativa y los equipos móviles en el ámbito territorial de Cataluña, salvo dos Centros ... que tendrán la condición de Centros Nacionales, cuya titularidad se reserva el Estado» (apartado B.2 del Anexo del citado Real Decreto 1577/1991), ningún obstáculo puede existir para que la Comunidad Autónoma organice en sus centros las actividades formativas, ni tampoco para que proporcione los medios didácticos necesarios para ello, o realice los estudios sectoriales que proporcionen la información necesaria para la eficacia de dichas medidas.

No corresponde, en fin, a este Tribunal establecer criterios sobre cuáles han de ser las modalidades organizativas y de gestión de los planes de empresa o de los planes agrupados que, por su dimensión supraterritorial u otros motivos, determinen la imposibilidad de su gestión por la Generalidad de Cataluña. Ha de ser, pues, el Estado, a quien incumbe la ordenación de esta actividad, quien delimite unos supuestos de otros y decida aquéllos en que, por exceder de la competencia autonómica, la gestión o ejecución de las acciones formativas no corresponda a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Cuanto acaba de señalarse respecto de las empresas radicadas en Cataluña, cobra aún mayor relieve cuando se trata de la tercera modalidad formativa prevista en el apartado primero del Acuerdo tripartito, es decir, de los permisos individuales de formación, pues lo normal habrá de ser que se realicen en centros radicados en Cataluña, si bien en ocasiones pudiera justificarse su eventual desplazamiento a centros localizados en otra Comunidad Autónoma, cumpliéndose, también aquí, lo

ya dicho respecto a los límites de este Tribunal en su acción juzgadora.

En conclusión, por todo lo expuesto, el primer párrafo en su inciso inicial, del apartado tercero del Acuerdo Tripartito vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre la ejecución de la legislación laboral, en la medida en que atribuye a las organizaciones sociales firmantes «todos los aspectos» de organización y gestión de las medidas de formación continua, con exclusión de las ya transferidas que corresponden a la Comunidad Autónoma promovente del conflicto.

17. El segundo párrafo del apartado tercero del Acuerdo tripartito atribuye al ente paritario estatal determinadas funciones que debemos valorar, a fin de decidir si vulneran o no las competencias de la Generalidad de Cataluña.

Hemos de señalar que si bien el ente paritario de ámbito estatal no se encuentra completamente perfilado en el Acuerdo tripartito en cuanto a su organización y funciones, sí se infiere que integra, en paridad, a representantes de las organizaciones empresariales y sindicales firmantes y que después cristalizó en la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Sobre esta base hemos de examinar las atribuciones que se le asignan, y que son las siguientes:

a) La función de «impulsar la inclusión de los criterios orientativos para la elaboración de los Planes de Formación, tanto de empresas como agrupados».

Esta actividad no menoscaba ni invade, en principio, por su propio enunciado, la competencia autonómica, pues tal función de impulso no supone en sí misma ninguna imposición sobre el contenido concreto de dichos Planes.

b) El establecimiento de «un adecuado sistema de contabilidad de todos los gastos realizados», con separación de los correspondientes a gestión y evaluación de las acciones formativas.

Esta función vulnera la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre aquellas acciones formativas que le corresponda gestionar, puesto que el referido sistema de contabilidad se incluye en la gestión misma de dichas acciones. Por tanto, teniendo en cuenta que la función se concibe con absoluta generalidad, y no distingue entre las medidas de competencia autonómica y las que puedan no serlo, infringe el orden constitucional de competencias.

c) La elevación a la Comisión Tripartita Nacional de «un informe anual sobre los resultados de aplicación del Acuerdo Nacional».

Esta función tampoco conlleva vulneración alguna de las competencias autonómicas, pues dicho informe habrá de elaborarse a partir de los datos que proporcionen los responsables de la gestión de cada tipo de General del Estado de la liquidación de los gastos efectuados con cargo a la subvención recibida para la realización del correspondiente control financiero», y la recepción de «recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a formación de ocupados y justificar la debida aplicación de los mismos», serán examinadas específicamente a continuación junto con la función hasta ahora no analizada de la «distribución de fondos» a los interlocutores sociales, pues todas ellas plantean una problemática común.

18. Corresponde ahora examinar los aspectos de la gestión o ejecución del Acuerdo tripartito vinculados a la financiación de las actuaciones de «formación continua». Como adelantábamos en el fundamento jurídico 4, se debaten determinados aspectos concretos, a cuyo análisis procedemos seguidamente.

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.

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) (STC 13/1992, FJ 4)» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 3).

A partir de este planteamiento general, 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).

Este fue el planteamiento que se siguió para el ejercicio económico de 1992, según se desprende del Acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión del día 5 de junio de 1992, que figura como documento incorporado a la demanda, por el que se determinan los criterios objetivos de asignación a la Comunidad Autónoma de Cataluña de los créditos correspondientes a la gestión de las subvenciones en materia de formación profesional ocupacional.

En consecuencia, y dado que el Acuerdo tripartito, en su apartado primero, 2, establece que «el Instituto Nacional de Empleo transferirá al Ente Paritario Estatal, que las partes firmantes del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua constituyan y designen, las cantidades correspondientes al citado 0,10 por ciento de la cuota de Formación Profesional», lo que guarda directa relación con el apartado tercero, primer párrafo, excluyente de la posibilidad de supuestos de gestión autonómica, y por el que se atribuye a los agentes sociales la distri-

bución de todos los recursos, hemos de concluir que estas determinaciones vulneran el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir las que ostenta la Generalidad de Cataluña en materia de «ejecución de la legislación laboral».

Esta conclusión es extensiva, de modo singular, a la cláusula o determinación contenida en el párrafo segundo del apartado tercero del Acuerdo tripartito, que señala como función propia del ente paritario estatal la de «poner a disposición de la Intervención General del Estado la liquidación de los gastos efectuados con cargo a la subvención recibida para la realización del correspondiente control financiero». En efecto, puesto que los fondos subvencionales son transferidos en su integridad a los agentes sociales, todos ellos serán fiscalizados según lo expuesto, lo que infringe el orden constitucional de competencias, 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 julio, FJ 11 h)].

Lo propio ocurre con la función atribuida al ente paritario estatal de «recibir recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a formación de ocupados», que se contiene en el párrafo segundo, del apartado tercero del Acuerdo tripartito, 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 236/19991), 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 (STC 79/1992, F J 1)» [STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 c)].

19. Procede abordar ahora el examen del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1993. Como antes avanzábamos, este recurso presenta una dimensión competencial coincidente con la del conflicto positivo de competencia núm. 1176/93 que acabamos de analizar, y otra relativa a la vulneración de los preceptos constitucionales relativos a igualdad, libertad sindical, libertad de asociación y pluralismo, con expresa invocación de los arts. 1, 7, 22 y 28 CE.

Conviene, ante todo, transcribir la Disposición adicional impugnada, según la cual:

«De la cotización a Formación Profesional a que se refiere el art. 98, ocho, 2.3, de esta ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,1 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua.

El importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá

a disposición del Ente Paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales, dotado de personalidad jurídica, que las partes firmantes del Acuerdo designen.»

Esta previsión es sustancialmente reproducida por la Disposición adicional segunda de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, si bien señala como ente destinatario de la dotación económica a la «Fundación para la Formación Continua» (FORCEM), creada al amparo del Acuerdo nacional sobre formación continua.

Pues bien, pasando a examinar en primer lugar los reproches de orden competencial, debemos dejar sentado que, puesto que los mismos se refieren exclusivamente a los aspectos aplicativos o de ejecución, es claro que el primer párrafo de la Disposición adicional vigesimotercera no implica vulneración alguna de las competencias de la Generalidad de Cataluña, puesto que la previsión contenida en el mismo de que quede afectado un 0,1 por ciento de la base de cotización a formación profesional a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional de formación continua se inscribe en el ámbito de lo normativo en materia laboral, que está reservado al Estado por el art. 149.1.7 CE; y la Generalidad de Cataluña admite expresamente en su demanda que aquél pueda elaborar libremente sus presupuestos, destinando más recursos a aquellas acciones que considere prioritarias, de modo que considera legítimo que el Estado pueda ampliar o reducir las cantidades destinadas a la formación profesional.

La reivindicación competencial se circunscribe, por tanto, al segundo párrafo de la mencionada Disposición adicional, es decir, impugna el criterio de que la referida financiación se ponga a disposición del ente paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales.

Hemos de tener en cuenta que el precepto objeto de impugnación no es sino la traducción presupuestaria del soporte financiero de las acciones formativas acogidas al sistema de formación continua de los trabajadores ocupados, que trae causa del Acuerdo interprofesional sobre la materia y el subsiguiente Acuerdo tripartito, en el que participó el Gobierno de la Nación, por el que se determina la puesta a disposición del ente paritario estatal de la correspondiente dotación económica, es decir, de la íntegra cantidad con la que se subvencionan dichas acciones de formación continua, produciéndose así la exclusión de tales recursos o cantidades de su oportuna gestión y administración por quien, como la Generalidad de Cataluña, ostenta la titularidad de la función ejecutiva en dicha materia, al no territorializarse dichas subvenciones. Por ello, y en concordancia con lo antes expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad de la citada Disposición adicional vigesimotercera, en su párrafo segundo, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, al excluir a la Generalidad de Cataluña de la percepción de los correspondientes fondos públicos destinados a financiar la formación continua en su ámbito territorial.

20. Por lo que concierne al segundo bloque de reproches que la representación autonómica dirige a la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, hemos de considerar que se conectan no a la vulneración del orden constitucional de competencias, sino a la infracción de los arts. 1, 7, 22 y 28 de la Constitución. Dicha infracción vendría producida por el menoscabo que produce a otras organizaciones sindicales y empresariales el hecho de que sólo participen en el Acuerdo tripartito las organizaciones UGT, CC OO,

CEOE y CEPYME, atribuyéndoles la gestión del mismo. Ello supone la exclusión de otras organizaciones de similar naturaleza con implantación en el territorio de Cataluña, y sin que tal exclusión se haya sustentado en criterios objetivos previamente determinados que la justifiquen.

En lo relativo a las vulneraciones aducidas, debemos señalar que las mismas han de ponerse en relación, exclusivamente, con el segundo párrafo de la Disposición adicional vigesimotercera, pues sólo en lo por él prescrito cabe apreciar la existencia de una eventual disparidad de trato entre las citadas organizaciones sindicales y empresariales, y las restantes, que pudieran conectarse con los principios constitucionales de libertad sindical, asociación, no discriminación y pluralismo político. Y ello en la medida en que dicho párrafo segundo, al prever la puesta a disposición de los fondos públicos para financiar la formación profesional a favor del ente paritario de ámbito estatal, determina que sólo los expresados agentes sociales, que son quienes únicamente se integran en dicho ente, perciban aquella subvención y la gestionen.

Sin embargo, habiendo estimado, en el precedente fundamento jurídico, que el mencionado párrafo segundo de la impugnada Disposición adicional es contrario al orden constitucional de competencias e incurre, por ello, en inconstitucionalidad, resulta del todo innecesario examinar las aducidas tachas de inconstitucionalidad material, de modo que el reconocimiento a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña de la gestión de los recursos o subvenciones sitúa en otro plano la intervención de los interlocutores sociales firmantes del Acuerdo, y la posible discriminación alegada respecto de otras organizaciones sindicales y empresariales, máxime cuando el tenor literal de la norma impugnada prevé, en su primer párrafo, que la dotación económica «se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», sin mayor concreción.

21. No debemos concluir sin señalar que, al dirimir tanto el conflicto competencial como el recurso de inconstitucionalidad (en el que subyace una controversia de la misma índole) promovidos por la Generalidad de Cataluña, a favor de ésta, como titular de la función ejecutiva o de gestión sobre la materia controvertida, nuestro pronunciamiento descansa en la vulneración de las reglas competenciales, producida en virtud de la gestión centralizada que el Gobierno de la Nación asume y encomienda a las organizaciones sindicales y empresariales, en materia de formación profesional continua, con exclusión de toda participación en dicha actividad de ejecución de la Generalidad de Cataluña, respecto de las acciones y programas formativos concernientes a la población trabajadora radicada en su ámbito territorial.

Siendo ello así, dicho pronunciamiento en nada obsta a que las organizaciones sindicales y empresariales, para cumplir los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les encomienda el art. 7 CE puedan prever y regular, en el seno de la negociación colectiva, aquellas acciones o programas formativos que complementen o refuercen el sistema de formación continua de los trabajadores ocupados, sistema que ha de sujetarse al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los términos señalados.

22. Finalmente, debemos precisar el alcance de nuestro pronunciamiento sobre la vulneración del orden

constitucional de distribución de competencias, que ha de trasladarse al fallo. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que tanto el Acuerdo tripartito suscrito el 22 de diciembre de 1992, como la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, ya han «agotado sus efectos, y que se podría estar afectando a situaciones consolidadas» (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 13). Con base en esta relevante circunstancia, y al igual que decidimos en otros casos semejantes (SSTC 75/1989, de 21 de abril, 13/1992, de 6 de febrero, 79/1992, de 28 de mayo, 186/1999, de 14 de octubre, 98/2001, de 5 de abril, y 188/2001, de 20 de septiembre), procede entender que la pretensión autonómica puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos objeto de impugnación.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de trabajadores ocupados suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992, y en su virtud:

a) Declarar que la titularidad de la competencia de ejecución en la materia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

b) Declarar, asimismo, que vulneran el orden constitucional de distribución de competencias y son, por ello, inaplicables en Cataluña, las siguientes determinaciones del mencionado Acuerdo tripartito:

Acuerdo primero, apartado 2, en el inciso que dice: «el Instituto Nacional de Empleo transferirá al Ente Paritario Estatal, que las partes firmantes del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua constituyan y designen, las cantidades correspondientes al citado 0,10 por ciento de la cuota de Formación Profesional».

Acuerdo tercero, párrafo primero, inciso inicial, a cuyo tenor: «El Gobierno y las organizaciones firmantes convienen en que todos los aspectos relativos a la organización, gestión, distribución de fondos, o, en su caso, ejecución de las acciones formativas y justificación de las mismas, corresponden a los interlocutores sociales a través de los correspondientes entes de composición paritaria».

Acuerdo tercero, párrafo segundo, en los «guiones» segundo, cuarto y quinto.

c) Desestimar el conflicto competencial en todo lo demás.

2.º Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y, en consecuencia, declarar que el párrafo segundo de dicha Disposición no se ajusta al orden consti-

tucional de distribución de competencias y es, por ello, inaplicable en el ámbito territorial de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de abril de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—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. 938/93 y en el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados

Compartimos plenamente la decisión de la Sentencia de que el Acuerdo tripartito y la Disposición presupuestaria impugnados no constituyen un fondo «de ámbito nacional y de empleo», que se configura en el art. 11.2, segundo inciso, EAC, como un límite a la competencia de la Generalidad de Cataluña de ejecución de la legislación laboral, sin perjuicio de lo que las normas del Estado establezcan en la materia.

Esa coincidencia se proyecta sobre la argumentación, contenida en los fundamentos jurídicos 12 y 13, de que un fondo «de ámbito nacional» para poder ser constituido como tal necesita de una plasmación formal, de unos rasgos y de un régimen jurídico identificador de los que, en este caso, carece. Creemos, sin embargo, que la argumentación de la Sentencia a propósito de los requisitos de orden formal que deben exigirse a la constitución por el Estado de un fondo «de ámbito nacional», puesto que de esa constitución se deriva la restricción de la competencia autonómica ordinaria de ejecución de la legislación laboral, debería haberse completado expresamente con la necesidad de que dichos fondos de ámbito nacional, para merecer la calificación de tales, cumplan ciertas exigencias materiales. De no ser así, bastaría la mera invocación formal de la constitución de un fondo de ámbito nacional para que obtuviera respaldo constitucional.

En efecto, es claro que el precepto estatutario no ha podido pretender reservar al Estado la determinación unilateral de los supuestos en que asume competencias plenas sobre determinados fondos propios de la materia laboral, con sólo dotar a los mismos de un carácter nacional, y sin necesidad de atender a cualesquiera otras características o régimen jurídico de los mismos. Ello sería tanto como permitir al Estado utilizar sus competencias legislativas en materia laboral para desapoderar a la Comunidad Autónoma de Cataluña de las competencias ejecutivas que en ese ámbito material le corresponden con carácter general, sin que existan específicas y concretas razones para ello, algo que no está en la lógica de nuestro sistema de distribución competencial y que este Tribunal ha venido rechazando con reiteración. Así, en la STC 223/2000 (FJ 11) pusimos de relieve que atribuir al Estado una determinada competencia por la simple circunstancia de que alguno de los elementos sobre los que actúa tenga ámbito o carácter nacional no puede admitirse, ya que en caso contrario «sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias».

Por tanto, el art. 11.2 EAC ha pretendido solo garantizar al Estado, cuando existan razones fundadas para ello, la posibilidad de asumir competencias ejecutivas en materia laboral, competencias que en principio no podría ostentar por corresponderle a la Comunidad Autónoma de Cataluña, identificando las concretas materias, entre ellas y en lo que ahora interesa, los fondos «de ámbito nacional», en las que tal posibilidad existe. Es más, consciente el precepto estatutario de la excepcionalidad de la situación, en cuanto que supone una alteración del normal sistema de distribución competencial en materia laboral, destaca que, aún en estos supuestos, las normas del Estado podrán establecer las previsiones que juzguen oportunas en orden a la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión o ejecución, pues tal es, entre otros, el significado que cabe atribuir a su inciso final.

Pues bien, si se examina la naturaleza de las acciones formativas previstas en el Acuerdo tripartito, para cuya financiación se prevén las correspondientes cantidades, no puede apreciarse ni se justifica que existan razones objetivas bastantes para desapoderar a la Comunidad Autónoma de Cataluña de sus competencias ejecutivas o gestoras en materia laboral, atribuyendo al Estado o a quienes éste designe, su ejercicio por la sola razón de que el sistema tenga un carácter o ámbito nacional. En efecto, ni los planes de empresa de más de 200 trabajadores, ni los planes agrupados de ámbito sectorial o intersectorial dirigidos a dos o más empresas que ocupen 200 trabajadores, ni, menos aún, los permisos individuales de formación ofrecen características que justifiquen la conveniencia de atribuir al Estado, y no a la Comunidad Autónoma inicialmente competente, la gestión del sistema, sin perjuicio de que existan supuestos excepcionales en que esa intervención de la Comunidad Autónoma no resulte adecuada o posible, asumiendo entonces el Estado las competencias en cuestión, por esta vía o por la que, en su caso, puede habilitar el art. 149.1.13 CE.

Es más, que tal intervención del Estado no era precisa, sin que éste pretendiera que nos encontráramos ante un fondo «de ámbito nacional» a efectos del art. 11.2 EAC lo confirma el que, como recoge la Sentencia, con anterioridad al establecimiento del sistema que estamos analizando, la competencia ejecutiva en materia de formación continua de los trabajadores desocupados venía siendo ejercida pacíficamente por la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que, por lo demás, viene a determinar que hubiera sido exigible al Estado, para llevar a cabo una alteración del sistema de distribución competencial como la que ha pretendido, un reforzamiento de la justificación de las razones que conducen a tal modificación.

Madrid, a treinta de abril de dos mil dos.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 y en el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados

Con sincero respeto del criterio mayoritario expresado en la Sentencia, y en ejercicio del derecho establecido en el artículo 90.2 LOTC, creo oportuno expresar mi disenso, formulando Voto particular, cuyas razones paso a exponer.

1. La tesis de la Sentencia conduce, a mi juicio, a crear un obstáculo casi insalvable (insalvable en este

caso concreto) para las opciones ordenadoras de la concertación social de ámbito estatal (si tal es el ámbito elegido en ejercicio de su libertad por los interlocutores sociales, como ha sido aquí el caso), en razón de la salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ejecución de la legislación laboral, desde el momento en que de hecho se cierra el paso a que el Estado pueda implementar esas alternativas ordenadoras de índole negocial mediante el ejercicio de su propia competencia sobre la legislación laboral.

Y ello, pese a que la ordenación que se tome en consideración en estos casos, a potenciar por el Estado, no sea en último término legislación laboral, sino un instrumento ordenador alternativo y distinto: el propio de la negociación colectiva; esto es, el ejercicio de una facultad privada, constitucional y legalmente atribuida a los interlocutores sociales, y no una manifestación de poder público, que es respecto de la que, en su caso, puede entrar en juego la norma constitucional o estatutaria de distribución de ese poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en este caso la de Cataluña).

Es este resultado final de la doctrina de nuestra Sentencia, a mi juicio altamente perturbador para la viabilidad de la concertación social, la razón última de mi discrepancia, que de modo más casuístico se proyecta sobre la construcción general de la Sentencia y sobre su fundamentación básica conducente a su fallo.

2. Mi discrepancia arranca de la propia ordenación sistemática de la Sentencia. Ante la acumulación de dos procesos constitucionales distintos, el uno, un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y el otro, un conflicto positivo de competencia sobre el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992, la Sentencia anticipa el análisis del conflicto, para aplicar después a la solución del recurso las conclusiones establecidas en el plano competencial para la resolución del conflicto.

Tal opción sistemática me resulta inadecuada por una doble razón, formal y de fondo. La formal, porque creo que ante la distinta jerarquía lógica de los dos diferentes objetos procesales (la impugnación de una Ley en el recurso de inconstitucionalidad, y la impugnación de un acto del Ejecutivo en el conflicto de competencia), lo correcto hubiera sido anticipar el análisis de la constitucionalidad de la Ley cuestionada, al del acto del Ejecutivo, salvo que existiese una razón de fondo, que aconsejase la inversión de ese orden, no convenciéndome en cuanto tal las que se aduce en la Sentencia. En el mismo plano formal el hecho de que cronológicamente el recurso de inconstitucionalidad sea anterior en el tiempo, creo que marcaba con absoluta naturalidad el orden de enjuiciamiento de los dos procesos acumulados.

La razón de fondo es que en la sistemática elegida se ha pasado por alto la identidad diferenciada de la Ley y del Acuerdo tripartito en sus respectivos contenidos normativos, de modo que, al enjuiciar la Ley, el problema competencial a ella atinente resulta enturbiado, pues, a mi juicio, la Ley no se enjuicia en sí misma, sino partiendo de la traslación a ella de las consideraciones efectuadas respecto del Acuerdo tripartito, que, pudiendo tener su explicación lógica en cuanto referidas a éste (aunque personalmente no las comparto), no la tienen trasladadas a la Ley.

Por ello en mi reflexión ulterior invertiré el orden de la Sentencia, para comenzar refiriéndome al recurso de inconstitucionalidad.

3. En el análisis de éste se debe partir del dato inescusable del contenido exacto de la Ley impugnada, para inquirir después si el Estado tiene, o no, competencia para dictarla.

El contenido de la norma se limita a dotar financieramente las «acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», extrayendo la cantidad correspondiente del «presupuesto del Instituto Nacional de Empleo», para ponerlo a disposición «del Ente Paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales, dotado de personalidad jurídica, que las partes firmantes del Acuerdo designan».

Comparto con la Sentencia la elección del título legislativo laboral, como marco de encuadramiento competencial de la Ley cuestionada (en el que el orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, resultante de lo dispuesto en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC, supone que corresponde al primero la competencia sobre la legislación laboral, y a la segunda la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral), y ello aunque, en rigor, los razonamientos de la Sentencia, al establecer tal marco de encuadramiento, no se refieren directamente a la Ley, sino al Acuerdo tripartito por la opción sistemática elegida. Y acepto tal encuadramiento, porque una Ley del Estado, por la que se regula la financiación por él de actividades situadas en el ámbito de un acuerdo laboral colectivo, puede caracterizarse con naturalidad como legislación laboral. Ahora bien, que la Ley del Estado pueda caracterizarse como laboral, no puede llevar, (como hace, a mi juicio, erróneamente la Sentencia), a caracterizar también el Acuerdo financiado como legislación laboral, pues con ello se volatiliza la esencia negocial y privada de dicho Acuerdo, que es laboral; pero no legislación.

Conviene advertir, en evitación de equívocos, que el Acuerdo al que se refiere la norma cuestionada no es el Acuerdo tripartito, objeto de impugnación en el conflicto de competencia, sino el que con carácter previo a éste suscribieron las representaciones sindicales y empresariales como acuerdo del art. 83.3 LET; esto es, una modalidad de negociación colectiva.

Lo financiado por la Ley impugnada no eran actuaciones administrativas, propias de una política pública de formación profesional ocupacional; es decir, actuaciones del poder establecidas por vía de legislación, sino actuaciones privadas, surgidas de la negociación colectiva. Y sobre esa base, desde el prisma conceptual de la ejecución de la legislación laboral, si las actuaciones no corresponden al ámbito de la legislación laboral, sino al de la negociación, al poner el Estado recursos financieros a disposición de los órganos privados creados en tal negociación, no está sustrayendo a la Generalidad de Cataluña ninguna competencia referida a ejecución de la legislación laboral, pues en las actuaciones de que se trata no se está ejecutando legislación laboral. El Estado por vía de Ley dota financieramente actuaciones privadas, actuaciones que en sí mismas no se insertan en un ámbito de poder público afectado por la distribución de competencias entre legislación y ejecución de la legislación.

La Sentencia, a mi juicio, incurre en el error de situar en un mismo ámbito conceptual la legislación y la negociación colectiva, aplicando a ésta criterios de distribución del poder referibles a la primera.

Si, pues, nos encontramos ante una Ley, para cuya emanación el Estado tiene constitucionalmente atribuido, como título competencial, el establecido en el art. 149.1.7 CE (legislación laboral), Ley cuyo contenido no abre ningún espacio de ulterior ejercicio del poder a título de ejecución, falta toda base para que pueda considerarse invadida, o sustraída, por ella competencia

de la Generalidad de Cataluña de ejecución de legislación laboral.

Debiera, pues, haberse rechazado el primero de los motivos de impugnación argüidos en el recurso de inconstitucionalidad.

En cualquier caso, y aun en el negado de que pudiera hablarse de ejecución de la legislación laboral, creo que la competencia del Estado entraría en la reserva competencial establecida en su favor en el art. 11.2 punto 2 EAC alusiva a los fondos nacionales y de empleo, remitiéndome sobre el particular a lo que expreso más adelante en este voto.

4. En cuanto al segundo motivo de impugnación del recurso, que se alude en el fundamento jurídico 20 de la Sentencia, creo que tiene una entidad propia, a mi juicio de mucha mayor enjundia que la concerniente a las competencias de la Generalidad sobre ejecución de la legislación laboral, y que por tanto hubiera sido necesario que la Sentencia lo analizase, sin que me convenza la razón de la inutilidad de hacerlo, por el hecho de que se haya fundamentado ya la inconstitucionalidad en la incompetencia del Estado.

La lógica consecuencia de no compartir esa razón de inconstitucionalidad es la de que me vea precisado a abordar por mi parte el análisis de ese motivo de inconstitucionalidad.

Consiste éste en el diferente trato de los sindicatos y entidades de representación empresarial, firmantes del Acuerdo nacional sobre formación continua, respecto de los sindicatos y entidades empresariales ajenos a él, que, a juicio de la Generalidad recurrente, vulnera los arts. 7, 22 y 28 CE.

Para su rechazo considero compartible la alegación del Abogado del Estado en su referencia a la doctrina contenida en la STC 39/1986.

En el caso actual la Ley cuestionada no supone una directa financiación establecida para unos determinados sindicatos y asociaciones empresariales con exclusión de otros, lo que resultaría contrario a los preceptos constitucionales invocados por la recurrente. Se trata de la financiación de unas actividades ordenadas mediante una negociación colectiva, que ninguno de los sujetos legitimados, en su caso, para su impugnación ha impugnado. El dato de referencia, base de la cuestionada diferenciación, es, así, una negociación colectiva jurídica eficaz, en la que se establecen unas actuaciones y unos órganos bilaterales para llevarlas a cabo, que son los destinatarios directos de la dotación financiera que se establece en el precepto legal impugnado. Sobre esa base los elementos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad, invocados por la recurrente para negar su concurrencia (con alusión a las SSTC 53/1982, 20/1985, 7/1990, 32/1990, 59/1992 y 75/1992), son en este caso perfectamente apreciables, pues la diferencia de trato resulta de la previa participación en una negociación colectiva, que se da respecto de unos sindicatos y asociaciones empresariales, y que no se da respecto de otros.

Al propio tiempo la participación de unos sindicatos y asociaciones empresariales, y no de otros, en los órganos creados en el Acuerdo encuentra su justificación constitucional en el carácter de órganos de administración del mismo, como tales, vinculados con la negociación colectiva de la que son instrumento; de ahí que la participación o no en esa negociación, siguiendo la doctrina de la STC 39/1986, sea fundamento constitucionalmente idóneo de diferenciación.

Se impone por ello, a mi juicio, el rechazo del segundo motivo del recurso de inconstitucionalidad, y por ende de éste.

5. Por lo que hace al conflicto de competencias, estimado parcialmente en la Sentencia, mi disenso de ésta se sitúa en un doble plano: primero, en el de la argumentación referida a la inserción del Acuerdo tripartito en el marco competencial de la ejecución de la legislación laboral; y segundo, y para el caso en que se acepte esa inserción, en el referente al rechazo específico de la posible inclusión del contenido impugnado del Acuerdo tripartito en la reserva al Estado de la competencia sobre fondos nacionales y de empleo, contenida en el art. 11.2 punto segundo EAC.

En cuanto al primer plano de consideraciones acepto de la Sentencia el encuadramiento en el título competencial de legislación laboral, en los términos ya expuestos en el apartado 3 de este Voto. Pero creo que la Sentencia hace una valoración del problema competencial planteado, no en función del contenido real del Acuerdo tripartito, sino más bien en función del Acuerdo que le sirve de precedente, en el que el Gobierno no tuvo participación.

Sólo desde esa consideración se explica la afirmación clave contenida en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia de que el Acuerdo tripartito «conciene 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 al Estatuto de los Trabajadores»; desde cuyo presupuesto conceptual se desemboca en dicho fundamento jurídico *in fine* en la distribución competencial (legislación laboral-ejecución de la legislación laboral) regulada en los arts. 149.1.7 CE y 11.2 EAC.

Estimo que esa apreciación de base es aplicable al Acuerdo nacional previo al Acuerdo tripartito; pero no así, o no en la misma medida, a éste, debiéndose observar que no es el primero, sino el segundo, el objeto del conflicto, y que por tanto el enjuiciamiento constitucional del último debe hacerse con estricta y exclusiva referencia a su propio contenido, y no al del Acuerdo nacional, no cuestionado.

Ello sentado, creo que en el referido Acuerdo tripartito son discernibles, a los efectos que aquí conviene, cuatro contenidos diferentes: a) el primero, alusivo a la financiación pública de la formación profesional ocupacional, regulada en el Acuerdo nacional sobre formación continua; b) el segundo, alusivo a la atribución a los entes privados de composición paritaria, regulados en dicho Acuerdo nacional, de todo lo referido a la gestión de la formación ocupacional, con los complementarios instrumentos o mecanismos de control; c) el tercero, alusivo al compromiso de colaboración del Gobierno con las actividades de formación; y d) y el cuarto, alusivo al compromiso de derogación del Decreto 1618/1990 y su sustitución.

Ninguno de esos contenidos del Acuerdo tripartito es por sí mismo de regulación del contenido de la relación laboral, sino que más bien se trata de la expresión de una opción normativa global, consistente en la sustitución de la legislación laboral estatal por una ordenación nueva, básicamente confiada a la negociación colectiva, y del apoyo externo a los instrumentos creados por ella.

No se trata, a mi juicio, en contra de la tesis de la Sentencia, de que se establezca una legislación estatal reguladora de la formación profesional ocupacional, cuya ejecución se confíe a unos determinados órganos distintos de los de la Generalidad, invadiendo por tanto las competencias de ésta para la ejecución de la legislación laboral del Estado, sino más bien de que por ese Acuerdo tripartito el Estado abdica de regular por sí mismo una política de formación ocupacional mediante su legislación propia.

Y lo hace sobre la base de la aceptación de una previa ordenación de esa materia, establecida por vía negociada: el Acuerdo nacional sobre formación continua, cuyos autores, en ejercicio de un derecho, y en modo alguno condicionados en su elección ni por el poder del Estado ni por el de las Comunidades Autónomas, le han querido situar en el ámbito que han considerado oportuno, que ha sido en un ámbito nacional. El resto de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo tripartito adquiere su sentido en función de esa previa opción, y como derivación de la misma, como medios de potenciación. Y tal opción básica, por su finalidad, corresponde inequívocamente, a mi juicio, al plano conceptual de la legislación laboral (competencia del Estado, ex art. 149.1.7 CE), y no al de la ejecución de esa legislación (competencia de la Generalidad de Cataluña, ex art. 11.2 EAC). El hecho de que el vehículo formal en el que esa opción se ejercita no sea directamente una Ley, sino un negocio jurídico, no creo que pueda obstar a ese encuadramiento, pues en definitiva se trata de un compromiso prelegislativo, cuya efectividad real deberá consumarse por vía legislativa. En cualquier caso, el Acuerdo tripartito en sí en modo alguno puede considerarse, a mi juicio, como acto de ejecución de la legislación laboral.

El ejercicio de esa opción legislativa del Estado, que consiste, como ya ha quedado dicho, en abdicar de la regulación de la formación profesional ocupacional, para cederla a la negociación colectiva, seguida de un ulterior compromiso de apoyo de lo negociado, puede producir, ciertamente, el efecto de que la competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral pierda la oportunidad de ejercicio, al desaparecer la legislación en esa concreta área de ordenación afectada. Mas no creo que ese innegable efecto pueda merecer ningún reproche en el orden constitucional de distribución de competencias, pues el título competencial de ejecución de la legislación laboral no puede, en principio, limitar la libertad de configuración de la legislación laboral misma por el que tiene constitucionalmente atribuida la competencia sobre la legislación laboral: el Estado.

La aceptación por éste de la negociación colectiva, previamente llevada a cabo por sus titulares, y el reconocimiento de los órganos creados para la ejecución de lo negociado, no implica que el Estado prive a la Comunidad Autónoma demandante de las facultades de ejecución de la legislación laboral que le corresponden por su Estatuto de Autonomía. Lo que ocurre es, sencillamente, que la legislación a que se refiere la competencia autonómica, ha desaparecido en un área concreta; pero eso es algo muy diferente. Y no cabe pretender, (como parece admitir la Sentencia, aunque sea de modo implícito y subyacente) que la competencia de ejecución de la legislación laboral deba extenderse a una competencia sobre la ejecución de la negociación colectiva, que viene a ocupar el área de ordenación antes cubierta por la legislación, pues un planteamiento tal prescinde de la peculiaridad esencial de la negociación colectiva en relación con la legislación, en cuanto instrumentos de ordenación pertenecientes, respectivamente, a particulares o al poder público.

Por ello el apoyo por el Gobierno a las actividades de los órganos creados en la negociación colectiva mediante el compromiso de financiación y la utilización de otros medios (locales, etc.), no se sitúa, a mi juicio, en un área de ejecución de la legislación laboral, sino de apoyo externo de la negociación colectiva, que creo que es algo distinto, negociación colectiva que si se centra en un ámbito nacional, y no autonómico, es, repitámoslo una vez más, porque así lo han querido sus titulares, en ejercicio de un derecho que no está con-

dicionado por la distribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A mi juicio, se distorsionan los rasgos propios del fenómeno jurídico del que es expresión el Acuerdo tripartito, y más en concreto, la dotación financiera que en él se compromete, cuando en la Sentencia (FJ 5) se dice que «se viene... a desapoderar a la Generalidad de Cataluña de la competencia ejecutiva en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, dentro de su ámbito territorial, al sustituirse el sistema de gestión pública de esta modalidad formativa que venía rigiendo en la materia, y sobre el que se ha operado el traspaso de servicios y consiguiente asunción de la competencia estatutaria, por un sistema de gestión centralizado encomendado en su integridad a los interlocutores sociales integrados en el ente paritario estatal, y en cuya gestión no participa en modo alguno la Administración autonómica».

Tal pasaje sugiere (aunque ciertamente no lo afirma de modo terminante), que un sistema descentralizado de gestión pública de la formación continua de los trabajadores ocupados se ha sustituido por otro de gestión centralizada. De ser real tal supuesto podría considerarse vulnerada la competencia de ejecución de la legislación laboral que corresponde a la Generalidad de Cataluña, (salvo que pueda encuadrarse en la reserva competencial del Estado del art. 11.2 inciso 2, como después se razonará). Lo que ocurre, en mi opinión, es que el pasaje transcrito, que sintetiza en realidad el pensamiento clave de la Sentencia, fija su acento desorbitadamente en el elemento gestión y en el cambio producido en ella, prescindiendo del elemento realmente significativo, y respecto del que se ha producido el cambio, que es el del sistema mismo de la formación continua, que deja de ser público y de base legislativa, para convertirse en privado y de base negociada. Por ello la gestión centralizada de ese nuevo sistema privado por los órganos establecidos en la negociación colectiva que lo soporta no desapodera a la Generalidad de Cataluña de ninguna competencia ejecutiva que previamente hubiera tenido atribuida, porque ninguna competencia de ejecución le correspondía, lo mismo que tampoco al Estado, para la administración de la negociación colectiva laboral. Y si tal sistema nuevo, porque así lo han querido sus negociadores, nace con referencia a un ámbito estatal, el que el Estado le preste la colaboración a que se compromete en el Acuerdo tripartito objeto del conflicto, no creo que pueda entrar en conflicto con unas competencias de ejecución descentralizadas de la legislación laboral, cuando, en rigor, no se trata de ejecutar legislación laboral. Negar la posibilidad de la colaboración del Estado a la efectividad del sistema negociado de formación continua, dando por sentado que tal colaboración sólo podría prestarse por las Comunidades Autónomas, previa territorialización de los fondos necesarios para ello, supone tanto como impedir que la negociación colectiva despliegue sus efectos en el ámbito elegido por sus negociadores.

Y no creo que el compromiso de aportación de medios, aparte de los financieros, pueda obstar a la corrección constitucional del Acuerdo tripartito, en los términos que se indican en la Sentencia (FJ 15), cuando se dice que «ha de añadirse que esta reordenación del subsistema de formación continua se realiza sobre el soporte material de la red de centros de formación profesional de titularidad pública autonómica, en virtud del traspaso de servicios realizado, y del constituido por el personal transferido en su condición de adscrito a los servicios en su día traspasados, como lo pone de relieve el apartado cuarto del Acuerdo tripartito», pues en dicho apartado no se hace ninguna indicación de los concretos

medios comprometidos. Los problemas de índole competencial que pudieran surgir a la hora de la efectiva puesta a disposición de los medios aludidos en ese compromiso del Acuerdo tripartito, si el Estado pretendiera disponer para ello de medios traspasados, no afectan a la validez del Acuerdo en sí mismo, desde el momento en que en él sólo se hace una alusión a medios en abstracto, y no a concreto medios ya traspasados. Ni tan siquiera se trata de una puesta a disposición inmediata de determinados medios, sino (como se explicita en el pasaje al que se refiere esa observación) de «la firma de convenios de colaboración para la utilización de centros públicos de formación, medios didácticos, así como de la información derivada de los Estudios Sectoriales, del observatorio permanente de evolución de las ocupaciones y de los centros nacionales de formación profesional». Entre la puesta a disposición de los medios aludidos y el compromiso contenido en el Acuerdo tripartito cuestionado existe un espacio lógico, en el que se insertan los «convenios de colaboración», respecto de los que nada impide que el Gobierno, para poderlos suscribir, si es que no dispone de por sí de los medios de que se trate, por haber pasado a la titularidad de la Generalidad de Cataluña, pueda, o deba, previamente convenir con ésta para la posible aportación de dichos medios, con la consecuencia derivada de que, si no se lograra convenir con la Generalidad, el Estado no pudiese, a su vez, convenir con los interlocutores sociales respecto a la puesta a disposición de unos concretos medios. La interpretación del apartado cuarto del Acuerdo tripartito en los términos en que se hace en el pasaje transcrito la encuentro precipitada, y no ajustada a la interpretación posible y adecuada, en función de los estrictos términos de dicho apartado.

6. El segundo plano de mi discrepancia de los indicados en el inicio del apartado anterior, es el alusivo al rechazo específico de la posible inclusión del contenido impugnado del Acuerdo tripartito en el inciso segundo del art. 11.2 EAC (rechazo al que la Sentencia dedica sus fundamentos jurídicos 11, 12 y 13), en concreto en la reserva al Estado de «todas las competencias en materia de ... fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del propio Estado sobre estas materias».

Aun partiendo, a los meros efectos dialécticos, del posible encuadramiento del Acuerdo tripartito y de los compromisos asumidos en él, que integran su contenido, en el marco competencial de la ejecución de la legislación laboral, creo que sin ninguna violencia interpretativa tales compromisos pueden alojarse en el ámbito competencial reservado al Estado en dicha norma.

La Sentencia utiliza unos criterios inadecuadamente restrictivos a la hora de interpretar el alcance de la competencia reservada al Estado en el citado art. 11.2 EAC, inciso segundo, que no me resulta compartible. La restricción se utiliza por una doble vía argumental: por una parte la visión de la reserva como una excepción a la regla general del inciso primero del precepto; y por otra, la excesiva formalización nominalista de la idea de fondos.

En cuanto a la primera vía de restricción interpretativa es manifiesta en el fundamento jurídico 12 *in fine*, cuando dice que «un diverso entendimiento de los fondos a que alude el art. 11.2, segundo inciso, EAC, conduciría a generalizar la excepción que viene a establecerse en el reparto competencial contenido en el art. 149.1.7 CE, menoscabando así la competencia autonómica de ejecución que de este precepto constitucional resulta». En mi opinión, no se puede interpretar el art. 11.2 EAC en términos de una relación lógica de regla y excepción,

sino que ambos incisos del precepto tienen el mismo valor de reglas, aunque de distinto ámbito. A mi juicio, la regla segunda del art. 11.2 EAC lo que hace es acotar, dentro del ámbito genérico de la ejecución de la legislación laboral, unas áreas concretas que reserva a la competencia del Estado; y no veo razón para entender que en el momento de traslación de competencias desde el Estado a la Comunidad Autónoma la retención de unas competencias por aquél deba considerarse con un valor inferior al de las competencias que se transfieren. Las competencias transferidas y las retenidas tienen, a mi juicio, el mismo valor de reglas.

El inciso segundo aludido no creo que tenga por qué ser objeto de la interpretación restrictiva, según el criterio interpretativo aplicable a las normas excepcionales, como prácticamente viene a hacer la Sentencia, sino que supone simplemente una norma especial, que en su ámbito aplicativo es susceptible de ser interpretada sin ninguna sobrecarga conceptual de restricción. Y sobre esa base el concepto legal de «fondos nacionales y de empleo», creo que permite alojar en su seno la disposición por el Estado de unos fondos públicos, que tienen una identidad de partida por su procedencia de la cuota de formación profesional en un porcentaje determinado, y que completan su identidad en cuanto afectados a un fin especial, y entregados para su administración a un órgano *ad hoc*.

El otro elemento de restricción interpretativa, el de la formalización nominalista del concepto de «fondos nacionales y de empleo», creo que viene ligado en la Sentencia a la misma concepción de la reserva competencial al Estado como excepción. La idea de «fondos públicos y de empleo» considero que es de suficiente amplitud para poder abarcar diferentes supuestos, sin que vea razón para que deba considerarse como elemento de la misma la exigencia de una formalización institucional de la índole de la exigida en la Sentencia. El que existan fondos nacionales como los referidos en ella, dotados de una determinada configuración institucional, no creo que sea incompatible con la extensión de la competencia del Estado respecto de otros fondos que carezcan de tal configuración. Por otra parte la restricción interpretativa de la competencia estatal basada en la formalización nominalista de la idea de «fondos públicos y de empleo», ni tan siquiera creo que pueda servir para limitar la competencia del Estado frente a la de la Comunidad Autónoma, desde el momento en que el Estado, que dispone respecto de los «fondos públicos y de empleo» de «todas las competencias», puede perfectamente crear por sí mismo como institución un fondo público en los términos formalísticos reclamados por la Sentencia; con lo que propiamente no existe en el precepto estatutario un límite real para la competencia reservada al Estado, que éste no pueda superar.

La misma alusión en la Sentencia (FJ 14 *in fine*) al hecho de que «la inexistencia de estos rasgos [se refiere a los que, según ella son precisos para identificar *in genere* un fondo] se mantiene en las sucesivas Leyes estatales que se han referido a la materia (desde la Disposición adicional segunda de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1994, hasta la disposición adicional vigesimocuarta de la reciente Ley 23/2001, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2002)», si es que tal alusión debe tener algún valor, está señalando la vía a disposición del Estado para obviar el obstáculo que la Sentencia erige frente a la competencia de éste.

En un problema de colisión de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma litigante no me parece realista atender, como criterio definidor de los límites, a un elemento formal que está a disposición

de uno de los contendientes. Lo que, a mi juicio, demuestra la irrelevancia del elemento tomado en consideración en la Sentencia, para negar la competencia del Estado, mediante el rodeo argumental de una interpretación formalista y nominalista del concepto de «fondos nacionales y de empleo».

No me parecería respetuoso con los términos del precepto estatutario una interpretación restrictiva de la posibilidad de que el Estado constituyese, por un acto unilateral, denominándolo así, un fondo nacional, si es que tal formalismo fuese exigible, como cobertura formal de la disposición de fondos detráidos de la cuota de formación profesional, y con la misma instrumentación que la que aquí se cuestiona. A mi juicio el poder unilateral e incondicionado del Estado en cuanto a la constitución, disposición y ordenación de los modos de gestión de los «fondos nacionales y de empleo» está inequívocamente establecido en el inciso segundo del art. 11.2 EAC, cuando reserva al Estado «todas las competencias» al respecto.

Por todo lo expuesto, entiendo que el conflicto de competencias debía haberse desestimado en su totalidad.

En tal sentido evacuo mi Voto.

Madrid, treinta de abril de dos mil dos.—Vicente Conde Martín de Hijas.—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 recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 y en el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados

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 recurso de inconstitucionalidad núm. 938/93 y en el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, acumulados.

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.

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 6, 7 y 8 de la Sentencia. Conforme a lo expuesto en ellos entiendo que la materia objeto de la controversia suscitada en el recurso de inconstitucionalidad y en el conflicto positivo de competencia no es reconducible a los ámbitos propios de los títulos «educación» (art. 15 EAC) o «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (149.1.13 CE), y que la respuesta más correcta

a la cuestión afrontada es la que con total naturalidad lleva a encuadrar la materia considerada dentro del contenido específico del título «laboral».

Conforme a ello coincido con el criterio mayoritario, expresado en el fundamento jurídico 9 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, 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 orden competencial establecido en el «bloque de la constitucionalidad» no puede resultar alterado por la conclusión de acuerdos entre el Gobierno del Estado y algunas de las organizaciones empresariales y sindicales «más representativas». Estos acuerdos tampoco pueden privar a la Comunidad Autónoma de Cataluña de la titularidad o de las facultades de disposición o control de que goce en relación con los centros o las instalaciones que le hayan sido transferidos.

Igualmente considero que el orden competencial establecido en los invocados preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña no puede resultar alterado por la circunstancia de que la situación que ha dado lugar al planteamiento de las controversias elevadas a nuestro examen sea consecuencia de la conclusión de unos acuerdos de los que han sido partes el Gobierno del Estado y algunas de las organizaciones empresariales y sindicales «más representativas» en el conjunto nacional. Y también estimo que en dichos acuerdos no cabe introducir (o que, caso de ser introducidas, habrían de ser consideradas contrarias al orden constitucional de distribución de competencias) cláusulas o contenidos que incidan sobre extremos que resultan ajenos a las facultades de disposición de quienes los suscriben, por lo que a través de ellos no es posible privar a la Comunidad Autónoma de Cataluña de sus competencias propias ni de la titularidad o de las facultades de disposición o control de que goce en relación con los centros o las instalaciones que le hayan sido transferidos.

4. 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.

Ahora bien, el que en virtud de la conclusión de acuerdos entre el Gobierno del Estado y las organizaciones empresariales y sindicales no quepa alterar el orden constitucional de competencias, privando a la Comunidad Autónoma de Cataluña de las que le son propias, no significa, en modo alguno, que el establecimiento de sistemas de gestión instrumentados por la vía de la concertación social no pueda servir de cauce válido para el ejercicio por parte del Estado de las competencias que le corresponden.

A este propósito es 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 autonómico «las facultades, competencias y servicios» que «ostenta actualmente el Estado». El régimen o sistema competencial diseñado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña 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»² 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.

5. 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, tanto en el recurso de inconstitucionalidad como en el conflicto positivo de competencia contra la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito el 22 de diciembre de 1992, 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 (*cf.* antecedentes 2 y 6).

Así pues, desde las premisas afirmadas en el apartado anterior, y estando a los términos en que el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia plantean la vulneración que atribuyen a la financiación del Acuerdo nacional de formación continua, 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 Estatuto de Autonomía de Cataluña, 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 el fundamento jurídico 12 de la Sentencia de la que respetuosamente discrepo, estimo que no otra cosa que la creación de un fondo nacional supone la afección de un determinado porcentaje (el 0,10 por 100) de la cuota de formación profesional (el 0,70 por ciento «sobre la base de accidente de trabajo y enfermedades profesionales») «a la financiación directa de las acciones formativas de los trabajadores asalariados tanto del sector público como privado, excluidos los pertenecientes a la Administración pública, que se desarrollen conforme a lo establecido en el Acuerdo nacional sobre formación continua» (punto

primero del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados), lo que dio lugar a que la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, dispusiera que «de la cotización a Formación Profesional a que se refiere el art. 98, ocho, 2.3, de esta Ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,1 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», y que «el importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá a disposición de Ente Paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales, dotado de personalidad jurídica, que las partes firmantes del Acuerdo designen».

La afirmación avanzada se sustenta, en mi opinión sólidamente, 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 nítidamente 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 Estatuto de Autonomía de Cataluña (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 Estatuto de Autonomía de Cataluña, debían corresponder al ámbito propio de actuación del ente autonómico.

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 Estatuto de Autonomía de Cataluña (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 confíe 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.

6. No resulta de aplicación a la financiación del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados la doctrina de la territorialización de subvenciones.

Finalmente, y frente a lo que se afirma en los fundamentos jurídicos 18, 19 y 20 de la Sentencia, entiendo que no resulta de aplicación a la financiación del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados 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 Presupuestos Generales del Estado se destinan a las prestaciones para cuya cobertura se ha creado el fondo.

Firmo este Voto particular en Madrid, a treinta de abril de dos mil dos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 938/93 y conflicto positivo de competencia 1176/1993, acumulados

El presente Voto particular —que emito con el máximo respeto a la opinión de la mayoría— se refiere sólo a un concreto extremo de dicha resolución, aunque este sea precisamente el que ha conducido a la estimación del recurso. En definitiva, el sentido de la discrepancia no es sino refutar los argumentos expuestos en los fundamentos de Derecho duodécimo y decimotercero de la Sentencia aprobada por la mayoría, por las razones que siguen.

Como es obvio, mi disenso se expresa respecto del contenido de la Sentencia aprobada por la mayoría, sin tener en cuenta el Voto particular concurrente del Magistrado Ponente, que, además de apoyar el criterio mayoritario, adiciona otros elementos argumentales en refuerzo de la tesis estimatoria. Ello evidencia, a mi juicio, que los argumentos reflejados en la Sentencia no son considerados suficientes por quien expresa el parecer de la mayoría, dejando patente la orfandad argumental con la que se ha decidido que en el supuesto sometido a consideración del Tribunal no rige la reserva a favor del Estado.

Primero. Para una mejor comprensión del sentido de la discordancia anunciada, parece conveniente partir de la tesis que la mayoría expresó en los fundamentos antes mencionados.

La principal argumentación de la que se deduce la inexistencia de la reserva estatal «que establece el art. 11.2, segundo inciso EAC» es textualmente la siguiente:

«en este caso, no se constituye una masa patrimonial para, dotándola de cierta sustantividad orgánica identificadora, financiar dichas acciones formativas, sino que las cuotas resultante de aplicar el entonces vigente tipo de cotización del 0,70 por ciento, siguen siendo recaudadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, y los fondos públicos procedentes del Presupuesto del INEM son transferidos por este Organismo en el porcentaje afectado al denominado «ente paritario estatal», es decir, al ente fundacional constituido por la representación de los trabajadores y de los empresarios, a la sazón denominado FORCEM, para su gestión y administración «en todos los aspectos», tal como dispone el acuerdo primero, apartado 2 y el acuerdo tercero, en su primer párrafo. Se trata, en consecuencia, de una dotación de recursos presupuestarios para financiar las acciones formativas acogida al Acuerdo nacional sobre formación continua, sin que proceda equiparar toda dotación presupuestaria con un fondo de los aludidos por el art. 11.2 EAC. No nos hallamos, pues, ante la creación o constitución por el Estado de un fondo nacional laboral que venga a dejar sin efecto las competencias de eje-

cución de la legislación laboral estatutariamente asumidas por la Generalidad de Cataluña.»

Dicho expositivo se consolida con un colofón del siguiente tenor:

«hemos de recordar que la finalidad perseguida con la afectación de tales recursos presupuestarios, no se enmarca en la órbita de la política económica del Estado orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE), sino que se circunscribe al concreto y limitado objetivo de hacer efectivo el derecho de los trabajadores con empleo a su formación y readaptación profesionales, lo que redundará en su derecho fundamental a la promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE).»

Segundo. Pues bien, tales afirmaciones resultan inaceptables porque a mi juicio responden a un puro nominalismo o reduccionismo asentado en una visión contractualista desligada de la intervención pública en materia de formación, además de suponer una anacrónica concepción de la política de empleo ajena a lo que hoy se considera pacíficamente como tal en su sentido más activo y global.

Así, en primer lugar, hemos de refutar, que este acuerdo no se enmarque en la «política económica del estado orientada al pleno empleo» como textualmente expresa el parecer de la mayoría.

El derecho a la promoción a través del trabajo en su dimensión formativa, y el mandato a los poderes públicos para que fomenten una política que garantice la formación y readaptación profesionales, si bien tienen ámbitos de actuación y objetivos parcialmente coincidentes, contemplan la formación desde perspectivas diferentes. De un lado, el art. 35.1 CE contempla la formación profesional del trabajador en el seno del contrato de trabajo y, por tanto, considera que el sujeto inmediatamente obligado a respetar y garantizar el ejercicio del derecho es el empresario. Por su parte, el art. 40.2 CE regula, aunque no exclusivamente, la formación profesional de los trabajadores ocupados, obligando a los poderes públicos a fomentar la formación profesional en el seno de las empresas. Existe, por tanto, un evidente interés público en la mejora de la capacitación profesional de los trabajadores en su conjunto, lo que supone un factor de mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo y de promoción de la competitividad del sistema económico.

Se da pues una estrecha conexión entre la formación profesional, entendida como instrumento de política social dirigido a favorecer la ocupación, la progresiva cualificación y la promoción de los trabajadores, y la más general disciplina del mercado de trabajo, en cuanto que la cualificación de todos los trabajadores y en todos los sectores responde tanto al interés particular de los interesados en la búsqueda o en la continuación de un empleo, como al interés público en la mejora de las capacidades profesionales en su conjunto. La formación es para el Estado un medio privilegiado al servicio de la política de empleo, de la promoción social y de la igualdad de oportunidades.

De ahí que, la meta o finalidad de la política de empleo no sea sólo el equilibrio numérico entre personas activas y disponibilidades de empleo, como parece proponernos la visión de la mayoría, sino el aprovechamiento adecuado de los recursos humanos de un país a la vista de los datos básicos de su economía: riqueza natural, equipamiento industrial, posibilidades futuras de producción.

Así pues, junto a la idea de ocupación plena o total de las personas en condiciones de trabajar, la política de empleo ha de contar también con un ingrediente de productividad o eficiencia de las actividades desarro-

lladas. La significación estructural de la formación profesional ha hecho que la concepción de la misma haya pasado a formar parte de las llamadas políticas activas de empleo, al vincularse aquélla a la capacidad de favorecer el desarrollo de los capitales humanos específicos.

Buen ejemplo de ello es que la idea de la formación permanente condiciona el conjunto de la moderna política de empleo en la Unión Europea, en la que se propugna el paso de las políticas pasivas a otras políticas activas en la materia; esto es, la sustitución —o al menos la convivencia— de las medidas pasivas (con las transferencias mediante prestaciones por desempleo) con otras activas (formación, capacitación profesional continuada, etc...). Por ello, la importancia estratégica de éstas ha sido reconocida reiteradamente, en los muy distintos documentos y formulaciones efectuados sobre la materia, tanto desde un plano general, como desde la constatación de la indudable interdependencia entre la formación y la introducción de las innovaciones tecnológicas.

En definitiva, para quién emite este Voto particular la significación estructural de la formación profesional para la consecución de los objetivos comunitarios resulta evidente, como lo demuestra el hecho incontestable de que haya entrado a formar parte de las llamadas políticas activas de empleo. Se ha pasado de un enfoque tradicional, basado en la coyunturalidad y en la adopción de medidas de choque en situaciones de crisis, a un enfoque estructural y, por consiguiente, más complejo y global. Esta tesis no es, sin embargo, la que se expone en el criterio de la mayoría que, en suma, considera que la finalidad de la afectación de los recursos presupuestarios «no se enmarca en la órbita de la política del Estado orientada al pleno empleo, sino que se circunscribe al concreto y limitado objetivo de hacer efectivo el derecho de los trabajadores con empleo a su formación y readaptación profesionales». Esta afirmación, de la que se extrae después la ratio decidendi de la estimación del recurso, no sólo no la comparto, sino que creo que va en contra de la consideración de lo que se entiende como política de empleo.

De ahí que las referencias a los antecedentes normativos contenidos en el fundamento jurídico trece quedan reducidas a un ejercicio de escisión legislativa que aunque adereza la presentación de la línea discursiva por la que camina la Ponencia, elude entrar en los aspectos esenciales de la política de empleo así considerada. Por eso manteníamos al inicio de este voto y lo ratificamos aquí que, con todos los respetos que nos merecen las demás opiniones, los argumentos de la mayoría se basan en criterios coyunturales que reducen el problema a términos puramente nominalistas y formales y no tienen en cuenta el aspecto estructural de las políticas de empleo.

Tercero. Cuestionable resulta, igualmente, la negativa a considerar como fondo de empleo de carácter nacional el dispositivo financiero para la formación continua contenido en el Acuerdo tripartito. En definitiva, la tesis de la mayoría viene a decir que no existe un fondo porque —de nuevo formalmente— no se ha creado un fondo. Dicha conclusión me resulta inaceptable.

Como consecuencia de los procesos convencionales celebrados en el ámbito nacional, primero en diciembre de 1992 y, más tarde, en diciembre de 1996, la formación continua de los trabajadores ocupados ha pasado a estar regulada en nuestro ordenamiento jurídico mediante un complejo sistema de acuerdos de naturaleza distinta, que se articulan entre sí de modo igualmente diverso. Tres son los ejes sobre los que gira el sistema: el Acuerdo tripartito, el Acuerdo nacional de formación continua (ANFC) y los instrumentos contrac-

tuales menores —Acuerdos nacionales sectoriales, convenios colectivos sectoriales, unos y otros de ámbito estatal.

El primero de los citados ejes de ordenación de la formación profesional continua en el ámbito nacional constituye una manifestación típica de la concertación social, entendiendo por tal un método de adopción de decisiones estratégicas o importantes en los ámbitos de la política social y económica y de la regulación de las condiciones de trabajo por parte de tres actores o sujetos: el Gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

En los acuerdos tripartitos concurren, en efecto, las tres notas que caracterizan la concertación social. Por lo pronto, el campo de acción u objeto de la práctica concertada versa sobre una materia socioeconómica, cual es la formación continua. Se trata, en segundo lugar, de una materia de indudable importancia para la marcha de la economía española. Como con toda razón hizo notar el Preámbulo del Acuerdo de 1992, la formación continua es «un valor estratégico para mejorar la competitividad de las empresas en orden a su adaptación flexible a los requerimientos del sistema productivo, así como para mejorar la calidad del empleo de los trabajadores y disminuir el riesgo de paro». Finalmente, los sujetos que han convenido son el poder público, de un lado, y las representaciones profesionales de intereses, de otro.

En su condición de manifestación de la economía concertada, los acuerdos tripartitos se sitúan en el espacio de lo político-social; es decir, en esa zona de contacto más o menos amplia que suele existir entre el sistema político y el sistema de relaciones laborales como consecuencia de la intersección de sus respectivas esferas de actuación. No es, por tanto, un contrato administrativo del que pueda predicarse su inclusión en la Ley de Contratos del Estado. Y tampoco es un convenio colectivo, al que convengan las reglas y los efectos de lo que el art. 37.1 de la Constitución denomina «negociación colectiva laboral». Tal vez, el acuerdo tripartito pueda ser configurado como un contrato de Derecho público, a cuya regulación resulten aplicables subsidiariamente las normas generales sobre contratación. Bien distinta es la naturaleza de los ANFC, así como de los convenios estatales sectoriales o de los acuerdos específicos de idéntico ámbito geográfico. Todos ellos forman parte de la negociación colectiva propiamente dicha, sometándose a la disciplina del ordenamiento jurídico laboral.

Por otra parte, la persona jurídica que gestiona la masa patrimonial destinada a dotar de plena efectividad al referido Acuerdo es la Fundación para la formación continua [Orden Ministerial 4 de junio de 1993]. Entre sus funciones, aparte de las de naturaleza contable, destaca la de recibir los recursos de los fondos estructurales de la Comunidad Europea destinados a formación de ocupados (art. 3.1 ATFC), por lo que dicha entidad gestiona una masa patrimonial. Los Estatutos del FORCEM, a su vez, establecen los siguientes fines de interés general: la administración y gestión de los Fondos con destino a la formación continua de los trabajadores ocupados como ente paritario estatal encargado de la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas contempladas en el referido Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados y en el Acuerdo nacional de formación continua, así como de otros fondos de origen distinto que le puedan ser atribuidos; impulsar la inclusión de los criterios orientativos para la elaboración de planes de formación, tanto de empresas como agrupados, en los convenios sectoriales o en los acuerdos específicos de formación; realizar cuantas actividades decidan los órganos de gobierno de la Fundación que tengan por finalidad la formación

continua, su desarrollo y perfeccionamiento y el impulso, promoción y remuneración de los permisos de formación a los trabajadores.

Para cumplimentar tal compromiso de financiación, el Acuerdo tripartito prevé la puesta a disposición del ente paritario de ámbito estatal que las partes firmantes del Acuerdo nacional de formación continua designen, de la cantidad resultante de aplicar el porcentaje, pactado para cada ejercicio hasta 1996, a las bases de cotización de formación profesional. En este sentido, y para 1993, la Disposición adicional vigésima tercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, ordena la puesta a disposición de dicho ente de la cuantía resultante de aplicar un 0,1 por 100 a las bases de cotización de formación profesional, cantidad que figura en el Presupuesto de gastos del Instituto Nacional de Empleo. Tal fondo queda sometido, en todo caso, a lo establecido en el art. 81 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, debiendo establecerse las bases que han de regular la concesión de los citados fondos a la Fundación para la formación continua, destinados a financiar las acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional de formación continua.

En suma, si por fondo entendemos una masa patrimonial afecta al fin de hacer frente a determinadas obligaciones y derechos para cuya efectividad resulta ser un instrumento fundamental, el sistema financiero diseñado por el ATFC constituye un verdadero fondo, fondo del que es predicable, tanto su carácter de instrumento vinculado a la política de empleo, como el de poseer carácter nacional.

Es por ello que tampoco podemos coincidir con el criterio de la mayoría de que no estamos en presencia de un fondo por el mero criterio formal que se defiende en el texto aprobado. De ahí, por lo tanto, nuestra defensa de la operatividad de la reserva que a favor del Estado establece el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña.

Esta tesis que mantenemos llevaría a un fallo distinto del que se contiene en la parte dispositiva de la Sentencia, que por lo expuesto y en mi modesta opinión hubiera tenido que desestimar el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña.

Madrid, treinta de abril de dos mil dos.—Roberto García Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

9783 *Pleno. Sentencia 96/2002, de 25 de abril de 2002. Recurso de inconstitucionalidad 1135/95. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto de la disposición adicional octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que dispone un reembolso tributario estatal a residentes en la Unión Europea que operan en el País Vasco o Navarra.*

Principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad; vulneración de la igualdad tributaria, territorial y unidad de mercado. Nulidad del precepto. 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 Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don