

1060 Pleno. Sentencia 228/2003, de 18 de diciembre de 2003. Conflicto positivo de competencia 3342/1995. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas de 4 de mayo de 1995, que aprueba las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 1995.

Competencias sobre régimen de los funcionarios, legislación laboral y subvenciones: ayudas estatales para la formación continua de personal al servicio de una Administración autonómica (STC 95/2002). Nulidad parcial de precepto estatal.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3342/95, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Xavier Castrillo i Gutiérrez, frente al Gobierno de la Nación, contra la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995 y su aplicación por las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria, respectivamente, para el ejercicio de 1995 de concesión de ayudas en el marco del citado Acuerdo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 29 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal un escrito del Letrado de la Generalidad de Cataluña, mediante el cual, en la representación que ostenta, plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995 y su aplicación por las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria, respectivamente, para el ejercicio de 1995 de concesión de ayudas en el marco del citado Acuerdo, han vulnerado

las competencias que la Generalidad de Cataluña tiene atribuidas. El conflicto se promueve tras haberse cumplimentado el requerimiento de incompetencia legalmente previsto y haberse rechazado el mismo.

2. El conflicto se formaliza en los términos que a continuación, resumidamente, se exponen:

a) Tras hacer referencia a que en su día se cumplimentó infructuosamente el trámite preceptivo del requerimiento previo, previsto en el art. 63.5 LOTC, el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que este conflicto positivo de competencia se inscribe, una vez más, en el marco del tema de las subvenciones. Han sido muy numerosos los asuntos de esta naturaleza que se han planteado ante el Tribunal Constitucional, según atestigua la frecuencia de sentencias que, al respecto, han recaído, culminando con la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la cual se contiene una doctrina clara, pormenorizada, completa y estable sobre las subvenciones. En los fundamentos jurídicos 7 y 8 de dicha Sentencia, reiterando lo dicho en las SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras, se declara que el reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por la Comunidades Autónomas competentes resulta la técnica más ajustada al modelo de Estado de las autonomías diseñado por la Constitución, de modo que las dotaciones presupuestarias correspondientes deben ser distribuidas entre las distintas Comunidades Autónomas según criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales. Y se establece, también, que el Estado no puede condicionar las subvenciones más allá del alcance de los títulos en que se ampare su intervención, respetando en todo caso las competencias de las Comunidades Autónomas.

El caso de las ayudas para la formación continua de los funcionarios, objeto de este conflicto, es una muestra de cómo se pretende que una competencia ejecutiva, que es de carácter exclusivo de las Comunidades Autónomas, pase a ejercerse de manera compartida con el Estado.

La pretensión de la Generalidad de Cataluña, frente a ello, es que se reconozca que la pronta recepción y gestión de los fondos asignados a las acciones de formación de funcionarios, en la medida en que se refiera a sus propios funcionarios autonómicos, no pueden quedar mediatizadas por un artificioso procedimiento de concurrencia competitiva entre las Administraciones públicas y las organizaciones sindicales, ni dependen de un preceptivo informe vinculante que debe emitir un ente estatal, como es la Comisión General para la Formación Continua, ni estar sometidas a la resolución final del Director del Instituto Nacional de Administración Pública, según se prevé en la Orden y en las Resoluciones impugnadas. Por el contrario, dichos fondos deben ponerse a disposición de la Generalidad para que ésta los gestione de acuerdo con los criterios básicos establecidos por el Estado, completados con los criterios que aquella decida añadir en ejercicio de su autonomía.

b) A continuación el Letrado de la Generalidad se refiere al encuadramiento competencial de este conflicto y, al efecto, señala que la Orden de 4 de mayo de 1995 establece el procedimiento por el que habrán de regirse las posteriores convocatorias para el otorgamiento de subvenciones destinadas a realizar planes de formación continua del personal al servicio de las Administraciones públicas. Las Resoluciones de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria de esas ayudas, así lo confirman.

Partiendo de ello considera que la regulación referida a la materia de la formación continua en las Adminis-

traciones públicas constituye un concepto que incluye el conjunto de actividades formativas que se desarrollan en aquéllas dirigido a la mejora de competencias y calificaciones de los empleados públicos. Este conjunto de actividades tiene un carácter bifronte. En efecto, cualquier actuación orientada a la formación continua del personal que presta servicios en las Administraciones públicas guarda una relación directa con el seguimiento de la carrera administrativa de los empleados públicos, en cuanto que permite acrecentar sus méritos personales [arts. 20.1 a) y 21.1 f) de la Ley 30/1984, de reforma de la función pública] y, al mismo tiempo, redundante en beneficio de la eficacia con la que se ha de servir a los intereses generales (art. 103.1 CE).

A la hora de buscar el encuadramiento competencial de la formación continua de los empleados públicos la consideración conjunta de ambos objetivos conduce a los títulos competenciales relativos al régimen de las Administraciones públicas y de sus funcionarios. En estas materias el art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases mientras que el art. 10.1.1 EAC atribuye a la Generalidad, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, referidos, naturalmente, a la Administración de la Generalidad y de los entes públicos de ella dependientes, así como al régimen estatutario de sus propios funcionarios. Estos son los títulos de aplicación preferente, por encima de otros que pudieran invocarse, como serían los de enseñanza.

De otro lado las ayudas en dinero que el Estado destine a la formación continua de los empleados de las Administraciones Públicas deben calificarse como subvenciones. Y en relación con ello la STC 237/1992, recogiendo la doctrina de las SSTC 179/1985 y 96/1990, entre otras, declaró que no existe una «competencia subvencional» diferenciada, conexas a la potestad financiera del Estado, e independiente del orden constitucional de competencias.

La STC 13/1992 contiene en su fundamento jurídico 8 un esquema general, integrado por cuatro supuestos, en el que cabe subsumir las diferentes reivindicaciones competenciales. En el presente caso sería de aplicación el segundo supuesto, que es el correspondiente al encuadramiento competencial aludido, pues estamos en un caso en que se trata de una materia en la que el Estado ha asumido la competencia para establecer la normativa básica y las Comunidades Autónomas las de desarrollo legislativo y ejecución.

Según la jurisprudencia constitucional consolidada aludida el Estado puede consignar las subvenciones en su presupuesto, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento, pero dejando un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas. Además debe acordar con éstas los criterios para la distribución territorial de los fondos, transfiriendo a cada una de ellas la cantidad correspondiente, con el fin de que la convocatoria de las ayudas y su gestión se realice por aquéllas en su territorio respectivo.

Por lo tanto un correcto entendimiento de los títulos competenciales de los arts. 149.1.18 CE y 10.1.1 EAC, en lo relativo a su aplicación a estas subvenciones, lleva a concluir que las competencias del Estado deben limitarse a determinar los aspectos básicos, mientras que su desarrollo normativo y aplicación corresponden, en Cataluña, a la Generalidad. Al no haberse regulado así en la Orden de 4 de mayo de 1995 se ha incurrido en vicio de incompetencia.

c) A continuación el Letrado de la Generalidad de Cataluña examina las disposiciones impugnadas. Así pone de relieve que el preámbulo de la Orden de 4

de mayo de 1995 se refiere a la conveniencia de que el personal que presta servicios en las Administraciones Públicas se beneficie, al igual que el resto de los trabajadores ocupados, de las acciones de formación continua.

Los hitos principales para alcanzar este criterio han sido los siguientes: 1) El Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994, que contenía el compromiso de promover el acceso de los empleados públicos a la formación continua, financiada con fondos de la cuota que se satisface a la Seguridad social en concepto de formación profesional, pues dichos empleados habían quedado en principio excluidos del Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de trabajadores ocupados de fecha 22 de diciembre de 1992. Además se creó la Comisión General para la Formación Continua como órgano paritario para negociar un Acuerdo que adaptaría el Acuerdo Nacional de 1992 al ámbito de las Administraciones públicas. 2) La disposición adicional 2 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, la cual prevé que se determine la cantidad destinada a formación continua en las Administraciones Públicas, cantidad que se fijó en 4.500 millones de pesetas ampliables a 5.000 millones. 3) El 21 de marzo de 1995 fecha en que la Comisión General para la Formación Continua suscribió el Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, que contiene los criterios de ordenación y gestión al respecto. 4) Finalmente, entran en vigor la Orden de 4 de mayo de 1995 y las disposiciones del Instituto Nacional de Administración Pública de 4 y 30 de mayo de 1995, objeto de este conflicto positivo de competencia.

Según el Letrado de la Generalidad un análisis más detallado de este proceso pone de relieve que se ha producido una vulneración del orden constitucional de competencias.

Así, en cuanto al Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, según se desprende del capítulo I, punto 1, es evidente que su ámbito de aplicación es el personal de la Administración civil del Estado y de sus organismos autónomos, no afectando a las Administraciones autonómicas, salvo el deseo de que se concierten acuerdos futuros (punto 3). Este planteamiento no merece reproche alguno, pues reconoce que es en cada Administración pública donde se han de negociar las condiciones de trabajo de los respectivos funcionarios.

En cuanto a las funciones de la Comisión General para la Formación Continua, creada en el capítulo XXX del mismo Acuerdo, se le encarga la negociación de un acuerdo de aplicación a las Administraciones públicas, pero no se le atribuye la decisión sobre la aplicación de los fondos. Es decir, tampoco merece ningún reproche de naturaleza competencial. Sin embargo la decisión de la Comisión Tripartita de Seguimiento de 1 de marzo de 1995, fijando en 4.500 millones de pesetas la cantidad destinada a esta finalidad, merece un cierto reproche por la demora con que se produjo.

El siguiente paso fue la aprobación del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995, suscrito por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las organizaciones sindicales, y que contiene los principales aspectos de la formación continua.

De estos aspectos interesa destacar el art. 2 del Acuerdo, que atribuye a la Comisión General para la Formación Continua la tarea de velar por el cumplimiento del Acuerdo, aprobar los planes de formación y decidir sobre la aplicación de los fondos. Según los arts. 7 al 10 los planes pueden ser unitarios (para una sola Administración), agrupados (para personal de dos o más enti-

dades locales) e interadministrativos (para personal de distintas Administraciones). Los planes unitarios y agrupados son aprobados inicialmente por las Comisiones de Formación Continua que prevé el art. 17 (una en cada Comunidad Autónoma y otra en la Administración local) y aprobados definitivamente por la Comisión General arts. 17 b) y 16 d)]. En cambio los planes interadministrativos y los promovidos por los sindicatos son aprobados por la Comisión General [art. 16 e)].

Estas previsiones no resultaban, en opinión de la Generalidad, acordes con el orden constitucional de competencias, pues, en lo concerniente a la aprobación de los planes unitarios, un órgano estatal de composición paritaria asumía funciones ejecutivas que corresponden, para Cataluña, a aquélla. Sin embargo, en aras de la colaboración interadministrativa, la Generalidad de Cataluña estuvo presente en la Comisión General de Formación Continua, pero ello no convalida el Acuerdo de 21 de marzo de 1995, pese a la firma del mismo por el Director General de la Función Pública de la Generalidad, como sostiene el Gobierno de la Nación en su contestación al requerimiento, pues la STC 13/1992, FJ 8, ha declarado que las competencias son indisponibles y no puede exigirse a la Generalidad que evite la lesión competencial rechazando la subvención prevista. A mayor abundamiento la Orden y las Resoluciones impugnadas ni siquiera respetan el régimen previsto en dicho Acuerdo de 21 de marzo de 1995, sino que han producido una nueva y más flagrante vulneración competencial.

A continuación señala que, para mejor concretar los vicios de incompetencia en que incurren las normas impugnadas, se fijará en tres aspectos fundamentales de su regulación.

En primer lugar, en lo relativo a la distribución de las ayudas, el art. 1.3 de la Orden dispone que aquéllas se concederán en régimen de concurrencia competitiva en el marco de los acuerdos de gestión adoptados por la Comisión General para la Formación Continua. Es decir, en lugar de ponerse a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos correspondientes a la formación de sus funcionarios se prevé la participación de aquéllas en los concursos competitivos que convoque el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), presentando planes de formación de la misma manera que pueden hacerlo las Organizaciones Sindicales. No cabe, sin embargo, exigir a las Comunidades Autónomas que para obtener los fondos que les correspondan se sometan al trámite de competir concurrencialmente con los sindicatos y con las restantes Administraciones públicas, estatal y local. Además, ello no se recoge en el Acuerdo de 21 de marzo de 1995. En conclusión, el régimen de concurrencia competitiva descrito constituye una perversión del orden constitucional de competencias.

En segundo lugar, el art. 2 a) de la Orden de 4 de mayo de 1995 atribuye al INAP la competencia para efectuar las convocatorias de las ayudas y la resolución de los procedimientos de concesión de las mismas. Cabe recordar que el art. 2 del Acuerdo de 21 de marzo de 1995 prevé que corresponde a la Comisión General aprobar los planes de formación y decidir la aplicación de los fondos destinados a ello. Por tanto, una vez deducido el porcentaje destinado a los planes interadministrativos (art. 10 del Acuerdo), la cuantía correspondiente a los Planes de las Comunidades Autónomas debe ser territorializada y puesta a su disposición. Por el contrario el sistema previsto también vulnera el orden de competencias.

En tercer y último lugar, el art. 2 a), segundo párrafo, establece que en la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas se solicitarán los informes que

se estimen convenientes, y con carácter preceptivo y vinculante el emitido por la Comisión General. No resulta aceptable, sigue diciendo el Letrado de la Generalidad, que los planes de formación del personal autonómico se sometan al informe vinculante de un ente estatal. Una cosa es que dichos planes se sometan a los criterios generales de carácter básico que se establezcan y otra, muy distinta, que se establezca el aludido control preventivo.

Los defectos competenciales que se detectan en la Orden de 4 de mayo de 1995 se reproducen en las Resoluciones impugnadas (arts. 1.3, 5.2 y 9.2). Todas estas disposiciones desconocen que, tratándose de planes de formación unitarios, que afectan sólo al personal de la Generalidad de Cataluña, ha de ser ésta quien los apruebe y gestione (previa negociación con los representantes sindicales a nivel autonómico), aplicando a cada plan los fondos precisos de entre los que reciba globalmente del Estado, ateniéndose a los principios generales contenidos en el Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, el Letrado de la Generalidad de Cataluña solicita del Tribunal que en su momento dicte Sentencia declarando que las normas impugnadas vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

3. El día 7 de noviembre de 1995 la Sección Cuarta dictó providencia acordando admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno para que, en el plazo de veinte días y según determina el art. 82.2 LOTC, aporte las alegaciones que considere convenientes. También acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviere impugnada la Orden objeto de conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto. Por último acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. El día 30 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, compareció en el proceso y solicitó del Tribunal la concesión de una prórroga de diez días para formular sus alegaciones.

5. La Sección Cuarta, por providencia de 1 de diciembre de 1995 acordó conceder al Abogado del Estado la prórroga solicitada para presentar sus alegaciones.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el día 19 de diciembre de 1995, el Abogado del Estado formula alegaciones en el conflicto planteado, las cuales se resumen a continuación:

a) El Abogado del Estado comienza indicando que este conflicto tiene un objeto plural, pues se dirige, en primer lugar, contra la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua de las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995. Pero también se promueve contra las Resoluciones del INAP de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria, respectivamente, para el ejercicio 1995 de concesión de ayudas en el marco del citado Acuerdo.

Señala asimismo, como punto de partida, que el examen del escrito promotor del conflicto permite agrupar sus razonamientos en dos partes bien diferenciadas. Por un lado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad formula una genérica pretensión de que los fondos asignados para formación continua de funcionarios sean territorializados, ya en los propios Presupuestos Generales del Estado o bien en un momento inmediatamente posterior, para su ejecución por la Administración autonómica de acuerdo con los criterios básicos establecidos al respecto por el Estado. En segundo lugar el conflicto se dirige contra tres preceptos concretos de la Orden de 4 de mayo de 1995: el art. 1.3; el art. 2 a), en cuanto atribuye al Director del INAP la competencia para efectuar las convocatorias precisas para la concesión de las ayudas y para dictar las resoluciones que pongan fin a la concesión de éstas; y, en fin, el segundo párrafo del mismo art. 2 a), por establecer un informe preceptivo y vinculante de la Comisión General para la Formación Continua en los procedimientos de concesión de estas ayudas.

b) En el escrito promotor del conflicto se describe una parte del proceso que, desde el Acuerdo nacional sobre formación profesional continua de 16 de diciembre de 1992 conduce a la Orden de 4 de mayo de 1995, sobre la que versa este conflicto.

Sin embargo, según el Abogado del Estado, ese relato olvida un hecho trascendente. Se trata de que con posterioridad a la firma del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995 la preocupación de las diversas partes implicadas de no disponer de tiempo suficiente a lo largo de 1995 para la aplicación de los fondos asignados aconsejó la celebración de un Acuerdo de gestión, al amparo del art. 15.3 del Acuerdo de 21 de marzo de 1995.

A través de dicho Acuerdo de gestión se decide que cada Administración pública (estatal, autonómica y local) disponga de 1.250 millones de pesetas y las organizaciones sindicales, en su conjunto, de 750 millones con este fin. Junto a dicho Acuerdo las Comunidades Autónomas suscriben entre sí otro de naturaleza informal en virtud del cual se distribuyen sus 1250 millones de pesetas en función de dos criterios objetivos: el número de efectivos y el número de cotizantes al régimen general de la Seguridad Social. En puridad, este acuerdo, por sus consecuencias prácticas, equivaldría a una efectiva territorialización de los fondos de formación continua, ya que, desde un principio, la Generalidad de Cataluña sabía que tenía adjudicados aproximadamente 204 millones de pesetas (*vid* Resolución del INAP de 20 de junio de 1995), de los que podía disponer libremente con la única limitación de que se destinasen a planes de formación continua de los empleados públicos.

Este hecho resta todo fundamento a la queja formulada para que los fondos destinados a las convocatorias de ayudas sean territorializados. Hasta el día 1 de marzo de 1995 (dos meses después de la aprobación de la Ley de presupuestos) se desconocía el importe de los fondos asignados. La única posibilidad de disponer de esos fondos y realizar convocatorias durante 1995 pasaba por la inmediata transferencia de los fondos del presupuesto del INEM al INAP, lo que impedía que la territorialización pretendida se efectuase a través de los presupuestos generales del Estado, pero se hizo en momento inmediatamente posterior a través de los Acuerdos de gestión aludidos, lo que determina que el sistema diseñado sea respetuoso con las directrices de la STC 13/1992.

c) A continuación el Abogado del Estado examina las tachas concretas de inconstitucionalidad aducidas contra la Orden de 4 de mayo de 1995.

La primera de dichas tachas, relativa al art. 1.3 de

la Orden de 4 de mayo de 1995, debe ser, en su opinión, descartada, pues la «conurrencia competitiva» que se enuncia en el precepto no cabe entenderla referida necesariamente a la concurrencia entre Comunidades Autónomas, como sostiene el promotor del conflicto. La norma se limita, simplemente, a consagrar un criterio objetivo y genérico que habrá de observarse en el procedimiento de concesión con arreglo a las modalidades de gestión que se adopten por cada una de las Administraciones públicas, de acuerdo con el margen que les reconoce el art. 4 de la Orden impugnada.

En cuanto a la segunda tacha aduce que tampoco puede aceptarse que la atribución al Director del INAP de la competencia para efectuar las convocatorias y dictar las resoluciones que pongan fin a los procedimientos para su resolución vulnere el orden constitucional de competencias. Esta atribución encuentra justificación constitucional en la competencia estatal para garantizar que las condiciones de vida en todo el territorio nacional respondan a la homogeneidad exigible para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de las posiciones jurídicas fundamentales.

En efecto, la lectura de la Resolución de 28 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para la Administración pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de formación continua de las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995, descubre que la función principal de la formación continua es «incrementar la eficacia y la calidad de los servicios que prestan las Administraciones Públicas y el personal a su cargo». De aquí que el art. 149.1.1 CE habilite al Estado para dictar el precepto ahora examinado, asegurando un grado mínimo de coordinación en el desarrollo de los distintos programas, lo que redundará en el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar un «tratamiento común» de los administrados en todo el territorio nacional. Esta competencia básica encuentra, así, respaldo en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992.

El Abogado del Estado también se opone a la tercera tacha, esto es, a que la emisión por la Comisión General para la Formación Continua de un informe preceptivo y vinculante en la tramitación de los procedimientos para la concesión de ayudas vulnere las competencias autonómicas. Este informe garantiza la aplicación de unos criterios objetivos y homogéneos por todas las Administraciones públicas en cuanto a la calidad de los servicios que las mismas prestan, lo que es irreprochable constitucionalmente, máxime cuando aquella Comisión General es un órgano de naturaleza paritaria que integra a representantes del conjunto de las Administraciones públicas y de los sindicatos firmantes del Acuerdo (Capítulo XXX.1 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994), por lo que no es un órgano estatal sino una plataforma de colaboración y coordinación entre las Administraciones y las partes firmantes del Acuerdo.

El Abogado del Estado termina su alegato solicitando del Tribunal que desestime el conflicto positivo de competencia.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente controversia competencial, planteada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, se extiende a la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación

en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995 y a las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria, respectivamente, para el ejercicio de 1995 de concesión de ayudas en el marco del citado Acuerdo.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña considera que la Orden y las Resoluciones impugnadas vulneran las competencias que aquélla tiene asumidas en materia de régimen jurídico y sistema de responsabilidad de su Administración y de régimen jurídico de sus funcionarios, que se extiende al desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (art. 10.1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EAC). La vulneración se produce, en su opinión, por cuanto las normas antedichas regulan un sistema de ayudas dirigidas a la formación de los empleados públicos que contiene determinados criterios de gestión centralizada que impiden la gestión autonómica de las ayudas, no habiéndose puesto a disposición de la Generalidad los fondos presupuestarios correspondientes.

El Abogado del Estado rechaza la pretensión de la Generalidad de Cataluña, pues, aunque no discrepa de la incardinación de la controversia en la materia de «régimen jurídico de las Administraciones públicas y régimen estatutario de sus funcionarios» (arts. 149.1.18 CE y 10.1.1 EAC), considera que no se produce la invasión competencial denunciada.

2. Antes de examinar las normas controvertidas, conviene hacer una breve referencia al contexto en que las mismas se inscriben.

La Orden de 4 de mayo de 1995 contiene las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación continua del personal al servicio de las Administraciones públicas (art. 1). Según el mismo precepto estas ayudas se establecen en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995.

El preámbulo de la Orden pone de manifiesto que el personal perteneciente a las Administraciones públicas quedó excluido de las acciones formativas que se emprendieron a partir del Acuerdo nacional sobre formación profesional continua, suscrito el 16 de diciembre de 1992 entre la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Confederación Intersindical Gallega. Este Acuerdo se completó a través del Acuerdo tripartito, suscrito por los mismos agentes sociales y el Gobierno de la Nación, el día 22 de diciembre de 1992, de manera que, así, se posibilitó la financiación de las acciones de formación profesional de los trabajadores asalariados del sector público y del sector privado, con exclusión, como se ha dicho, de los empleados públicos. La financiación de los correspondientes programas formativos se alcanzaba mediante la afectación a estos fines de un porcentaje de la cuota de formación profesional.

Pues bien, el Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994 incluía el compromiso de promover el acceso de los empleados públicos a la formación profesional continuada, de modo que los planes de formación elaborados por las Administraciones públicas se habrían de financiar con los fondos que dichas Administraciones asignaran a tal fin y con los fondos de formación provenientes de la cotización por formación profesional, según se contiene en el capítulo XXVIII de dicho Acuerdo Administración-Sindicatos. Ello se concretó en la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995.

Un nuevo paso en este proceso se produce a través del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, de 21 de marzo de 1995, suscrito por la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las organizaciones sindicales. Precisamente la Orden y las Resoluciones que constituyen el objeto de este proceso han sido dictadas en aplicación del mencionado Acuerdo de 21 de marzo de 1995.

En definitiva, nos encontramos ante unas disposiciones que extienden a los empleados públicos las actuaciones formativas que a partir del Acuerdo nacional de formación continua y del Acuerdo tripartito, suscritos ambos en 1992, se pusieron en marcha para los trabajadores asalariados del sector público y del sector privado, con exclusión de aquéllos. En este sentido conviene recordar que nuestras SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, resolvieron dos recursos de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia, atinentes, todos ellos, a temas directamente relacionados con las acciones de formación continua derivadas del Acuerdo nacional y del Acuerdo tripartito a que acabamos de referirnos. Por tanto la doctrina contenida en estas Sentencias será tenida en cuenta, en lo que proceda, en este nuevo proceso.

3. Conviene, asimismo, examinar con detalle el contenido del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, de 21 de marzo de 1995, que constituye el marco de inevitable referencia de la Orden y de las Resoluciones objeto de conflicto para, así, poder apreciar mejor el alcance de los reproches que la Generalidad de Cataluña dirige a estas últimas.

Según el preámbulo de dicho Acuerdo, su finalidad es promover la formación profesional continua de los empleados públicos, excluidos hasta ese momento del sistema implantado para los restantes trabajadores, configurándose dicha formación en las Administraciones públicas como «un valor fundamental para cualquier proyecto que quiera afrontar la modernización de las mismas», toda vez que su futuro «depende en gran parte de la cualificación de los empleados públicos». De este modo su art. 1 define a la formación continua en este ámbito como «el conjunto de actividades formativas que se desarrollen en las Administraciones públicas ... que permitan compatibilizar la mayor eficacia y la mejora de la calidad de los servicios en las Administraciones públicas con la formación individual, la promoción del empleado público y su promoción profesional».

Las actividades de formación serán de aplicación «en el ámbito de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales» (art. 3) y afectarán «al personal que preste servicios en cualquiera de las Administraciones públicas a que se refiere el artículo anterior, con independencia de la relación jurídica que les una a ellas» (art. 4).

Dichas actividades deben desarrollarse en el seno de los «planes de formación», los cuales «deberán elaborarse en congruencia con los objetivos y las prioridades de la organización y se integrarán en la planificación estratégica de la Administración a la que afecten» (art. 6). Los promotores de dichos planes podrán ser la Administración General del Estado, a través de sus Ministerios u organismos autónomos, las Comunidades Autónomas, por medio de las Consejerías competentes y, en la Administración local, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y demás entidades. Por último también se reconoce la capacidad de promover planes a los sindicatos firmantes (art. 4).

Los planes de formación pueden ser de tres tipos: unitarios (para el personal de una sola Administración),

agrupados (para el personal de dos o más entidades locales) e interadministrativos (para el personal perteneciente a distintas Administraciones públicas).

Interesa, finalmente, hacer una breve referencia a la tramitación de dichos planes de formación. El promotor del plan que corresponda, salvo en el caso de los interadministrativos, debe someterlo a la aprobación de la Comisión de Formación Continua que se constituya en el seno de cada Administración, integrando paritariamente a integrantes de la misma y de los sindicatos firmantes. Tras ello, el plan se eleva para su aprobación a la Comisión General para la Formación Continua, que integra igual representación paritaria del conjunto de las Administraciones públicas y de los sindicatos firmantes a nivel nacional (art. 16, en relación con el capítulo XXX, 1, del Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994). En el caso de los planes interadministrativos sólo es necesaria su aprobación por esta Comisión General.

Tales son los aspectos más relevantes del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas que deben ser tenidos en cuenta para poder apreciar el alcance de la controversia que se nos ha planteado, pues las bases reguladoras de las ayudas impugnadas los tienen como marco necesario de referencia (art. 1 de la Orden de 4 de mayo de 1995).

4. Es necesario, por último, exponer sintéticamente el modelo subvencional que se concreta en las disposiciones impugnadas, haciendo desde ahora la precisión de que, dada la identidad normativa de las dos Resoluciones impugnadas, nos referiremos, exclusivamente, a la primera de ellas, esto es, a la Resolución de 4 de mayo de 1995.

El objeto de la financiación subvencional lo constituyen los planes de formación, pudiendo financiarse todas las acciones del correspondiente plan o sólo parte de ellas (art. 10.1 de la Resolución de 4 de mayo de 1995). Habiéndose promovido el plan por el correspondiente promotor (arts. 3 de la Orden y de la Resolución), resultan beneficiarios de dichas ayudas la entidad concreta que, en el ámbito de la Administración o sindicato promotor, resulte afectada por dicho plan (art. 12 de la Resolución).

Las ayudas son convocadas en régimen de concurrencia competitiva de los posibles beneficiarios por el INAP (arts. 1.3 y 2 de la Orden y art. 1 de la Resolución), y se instruyen, tramitan, resuelven y pagan por el propio INAP (arts. 2 de la Orden y 7, 9, 10 y 11 de la Resolución).

5. Tras todo lo expuesto resulta imprescindible, como paso previo a la realización de nuestro enjuiciamiento, delimitar el objeto de este conflicto positivo de competencia, pues parece no existir una plena concordancia entre los planteamientos de la demanda y la apreciación que de los mismos hace el Abogado del Estado.

En efecto, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, como culminación de lo argumentado en su escrito de alegaciones, solicita del Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la Orden y las Resoluciones impugnadas vulneran las competencias de la Generalidad y que, en consecuencia, declare su nulidad o inaplicación en Cataluña.

Sin embargo, el Abogado del Estado comienza su contestación a la demanda señalando que el escrito de promoción del conflicto agrupa sus objeciones a las normas impugnadas en dos partes bien diferenciadas. De un lado, considera que la Generalidad formula una pretensión genérica para que los fondos asignados para la formación continua de los empleados públicos sean territorializados y remitidos, en la proporción que le corresponda, a aquélla. De otro lado, el conflicto se dirige,

exclusivamente, contra tres preceptos concretos de la Orden de 4 de mayo de 1995 y sus concordantes de las Resoluciones. En cuanto a los preceptos de la Orden que resultan implicados en la reclamación competencial, son los siguientes: el art. 1.3, que prevé que las ayudas se concederán en régimen de concurrencia competitiva; el art. 2 a) que atribuye al Director del INAP la realización de las convocatorias de ayudas; y, por último, el art. 2 b), que prevé la emisión por parte de la Comisión General para la Formación Continua de un informe preceptivo y vinculante en los procedimientos de concesión de dichas ayudas.

La interpretación del Abogado del Estado no puede ser admitida, pues reduce el alcance que tiene la reivindicación competencial de la Generalidad de Cataluña, que se ha sintetizado en el antecedente segundo. Así puede apreciarse que el escrito de alegaciones del Letrado de la Generalidad pone de manifiesto, de modo prácticamente inmediato, que los fondos de que se nutren estas ayudas han de ser territorializados y remitidos a aquéllas para que los gestione de acuerdo con los criterios básicos establecidos por el Estado, completados con los criterios que la misma Generalidad decida añadir en ejercicio de su autonomía. Esta reclamación se reproduce insistentemente a lo largo del escrito de demanda, de modo que queda claro que la Generalidad de Cataluña restringe la competencia del Estado en relación con estas ayudas a la posibilidad de dictar normas básicas, ex art. 149.1.18 CE y, consecuentemente, reivindica para aquélla el desarrollo y la totalidad de la gestión, previa disposición de los fondos pertinentes. La referencia explícita a los arts. 1.3, 2 a) y 2 b) de la Orden impugnada se hace, pues, a título meramente ilustrativo de la vulneración competencial que se estima producida, pues el Letrado de la Comunidad Autónoma expresamente señala que los vicios que se denuncian se concretan mejor fijándose en tres aspectos fundamentales de la regulación estatal, cuales son los aludidos. Dichos vicios de incompetencia, abunda el Letrado de la Generalidad, resultan notorios tratándose de planes unitarios, que afectan sólo al personal de la Generalidad de Cataluña, pues respecto de ellos ha de ser ésta quien los apruebe y gestione.

Sin embargo el rechazo del planteamiento realizado por el Abogado del Estado no conlleva la aceptación de que la impugnación pueda entenderse como una impugnación total de la Orden y Resoluciones objeto de conflicto, puesto que la Generalidad plantea su reivindicación, exclusivamente, respecto de los planes de formación de sus propios empleados públicos y es obvio, según se desprende de la mera lectura de las normas impugnadas, que éstas contienen regulaciones relativas a otros planes de formación.

En conclusión, el objeto de este conflicto positivo de competencia queda delimitado en dos grandes bloques de cuestiones. En primer lugar, debemos decidir si los fondos de las partidas presupuestarias destinadas a la formación continua de los empleados públicos deben ser territorializados según criterios objetivos entre las Comunidades Autónomas, asignándose a la Generalidad los correspondientes a la formación de su personal para que la misma los aplique a tal fin. En estrecha conexión con esta cuestión se encuentra la relativa a si resulta conforme con el orden constitucional de competencias que las ayudas destinadas a la formación se concedan en régimen de concurrencia competitiva (arts. 1.3 de la Orden y de ambas Resoluciones).

En segundo lugar, el conflicto ha de considerarse promovido respecto de los preceptos de la Orden impugnada relativos a los aspectos centrales de la gestión de las ayudas que puedan resultar comprendidos sin esfuerzo dentro de la argumentación contenida en la

demanda. Es decir, el conflicto no puede extenderse a aquellas regulaciones que, aun refiriéndose a aspectos de dicha gestión, no han venido acompañados de una justificación suficiente acerca de las infracciones que los aquejan, pues «hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4)» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). Por ello, en relación con este segundo bloque de cuestiones, nuestro enjuiciamiento se ceñirá, exclusivamente, al art. 2 a), de la Orden de 4 de mayo de 1995 y a las Resoluciones impugnadas.

6. Existe aún una cuestión de orden procesal que debemos considerar. Se trata de dilucidar si pudiera haberse producido una desaparición sobrevenida de esta controversia competencial como consecuencia de que, desde su planteamiento, se han sucedido ya dos nuevos Acuerdos de formación continua en las Administraciones. En la actualidad se encuentra ya vigente el III Acuerdo de formación continua en las Administraciones, de fecha 11 de enero de 2001.

En aplicación de este último se ha dictado la Orden de 11 de enero de 2001, del Ministerio de Administraciones Públicas, que aprueba las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del III Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Pues bien, examinando esta Orden se aprecia que introduce modificaciones relevantes en los criterios contenidos en la Orden de 4 de mayo de 1995, objeto de este conflicto.

Así, la Orden de 11 de enero de 2001, reguladora de las ayudas de formación para el período 2001-2004 (art. 1.2), distingue entre las ayudas dirigidas a subvencionar los planes promovidos por la Administración General del Estado, entidades locales, federaciones de municipios y provincias y organizaciones sindicales firmantes del III Acuerdo, de un lado, y las ayudas destinadas a financiar planes promovidos por las Comunidades Autónomas, de otro, de modo que estas últimas ayudas se tramitarán a través de convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Administraciones Públicas y cada una de aquéllas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 1, apartados 2 y 5).

Complementariamente se prevé que las facultades de convocatoria y resolución de los procedimientos de concesión de ayudas por parte del INAP se limitan a las correspondientes a los planes promovidos por la Administración General del Estado, la Administración local y los sindicatos (art. 2.3, segundo párrafo), no incluyendo las concernientes a las de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las ayudas de formación relativas a los planes promovidos por las Comunidades Autónomas, la Orden sólo prevé que el INAP hará efectivas a las mismas las correspondientes transferencias de fondos (art. 2.3, cuarto párrafo).

En concordancia con dicha Orden la Resolución del INAP de 11 de enero de 2001, que regula las convocatorias de ayudas para los ejercicios presupuestarios de 2001, 2002, 2003 y 2004 (art. 4), atribuye al INAP la convocatoria, instrucción, resolución y pago de estas ayudas cuando se trate de planes promovidos por el Estado, la Administración local y los sindicatos (art. 1.3, en conexión con los arts. 7, 11, 12 y 13).

Aunque, como se desprende de lo indicado, se ha producido una modificación, en apariencia sustancial,

de buena parte de los aspectos que resultan debatidos en las normas objeto de este conflicto positivo de competencia, para valorar si el mismo se mantiene vivo y requiere de nuestro pronunciamiento debemos «insistir en nuestra doctrina de que 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 lo que] 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).

Complementariamente debemos tener en cuenta que «hemos sostenido reiteradamente (SSTC 190/2000 de 13 de julio, FJ 1; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3, y 98/2001, de 5 de abril, FJ 3) que deben considerarse vivas las disputas competenciales, pese al agotamiento de los efectos económicos de las normas que en cada caso resultaban controvertidas, cuando las modificaciones o derogaciones operadas en dichas normas dejaban subsistentes o irresueltas las cuestiones debatidas y las partes mantuvieron su interés en encontrar una respuesta a sus pretensiones, como se puso de relieve al no haber desistido del conflicto la parte actora ni tampoco haberse allanado la parte demandada» (STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 3).

En este caso las potestades de ejecución del INAP relativas a la tramitación administrativa de las ayudas no se ejercitan ya respecto de los planes de formación promovidos por las Comunidades Autónomas, lo que pudiera conducir a considerar que el conflicto hubiera perdido su objeto en este punto. Sin embargo además de que subsisten aún cuestiones pendientes, como son la remisión de los fondos, que en la nueva normativa se ha deferido a convenios de colaboración, o, en relación con la tramitación administrativa, el informe preceptivo y vinculante de la Comisión General de Formación Continua para la concesión de las ayudas, la Comunidad Autónoma no ha desistido del conflicto planteado; sino que sigue solicitando que se declare que la titularidad de la competencia le corresponde, y lo mismo sucede con el Estado, por lo que debemos pronunciarnos sobre las pretensiones planteadas.

7. Procede ya que comencemos nuestra labor de enjuiciamiento de las cuestiones debatidas en este proceso. Según hemos expuesto se discute si resulta acomodado al orden constitucional de competencias que el INAP retenga para sí la realización de determinadas medidas de carácter ejecutivo o aplicativo para la concesión de las ayudas dirigidas a la formación continua del personal de la Generalidad de Cataluña, pues ésta reclama su ejercicio por considerarlas de su competencia, para lo cual deben remitirse los fondos correspondientes previa su territorialización entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos.

Ninguna de las partes pone en duda que se discute el alcance de la competencia subvencional del Estado en lo atinente a las ayudas aludidas, planteamiento que debe ser confirmado por nuestra parte. Por ello, resulta necesario partir de nuestra doctrina al respecto.

Las líneas maestras de esta doctrina han sido recogidas, entre otras muchas Sentencias de este Tribunal, en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 6, la cual contiene permanente remisión a la STC 13/1992, de 6 de febrero, que recopiló tal doctrina. Esas líneas maestras son:

«a) En primer lugar, hemos venido insistiendo en que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado,

o, lo que es lo mismo, que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial (STC 13/1992, FFJJ 4 y 6).

b) También conviene recordar... que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público... que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente para cubrir las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas (STC 13/1992, FJ 7).

c) Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si estas instancias son exclusivamente estatales, por ser también de competencia exclusiva del Estado la materia o sector de la actividad pública, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, tal materia o sector corresponden en uno u otro grado a las Comunidades Autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno (STC 13/1992, FJ 7).

d) Por tanto, en caso de que la materia directamente implicada sea de la exclusiva competencia estatal, el Estado podrá regular y gestionar completamente las subvenciones correspondientes. Por el contrario, cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención, el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 sintetiza los cuatro supuestos que pueden darse, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas, sin que sea necesario aún hacer referencia al supuesto que resultaría de aplicación a estos conflictos» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 6).

Teniendo en cuenta esta doctrina, es claro que la determinación de la incardinación competencial de cada línea de ayudas se constituye en la clave del arco de la resolución de estos conflictos, puesto que, una vez precisada dicha incardinación, la STC 13/1992, de 6 de febrero, nos proporciona el canon de enjuiciamiento que debe ser aplicado en cada caso.

8. Pues bien, como antes avanzábamos, en nuestras SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, ya nos hemos pronunciado sobre cuestiones relativas a la formación continua de los trabajadores asalariados del sector público y del sector privado, que tienen indudable conexión con las que aquí nos ocupan, aunque a la diferencia en la materia se añade la consistente en que en aquellas ocasiones las normas impugnadas eran de rango legal y aquí estamos ante la impugnación de una Orden Ministerial y dos Resoluciones del INAP.

Pues bien, dicho esto, en la última de las Sentencias citadas, STC 190/2002, nos hemos ocupado expresamente de la determinación del encuadramiento competencial de las ayudas destinadas a la formación de los empleados públicos, así como de algunas de las consecuencias que se derivan de dicho encuadramiento. En este sentido, hemos señalado lo siguiente:

«es constitucionalmente legítimo que el Estado desista una parte de los fondos destinados a formación continua a través del cauce específico de la Ley 9/1987 para similar finalidad en el ámbito de las Administraciones públicas, ya que las acciones formativas que se

realicen en el seno de estas Administraciones deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en las materias "bases ... del régimen estatutario de sus funcionarios" o "legislación laboral", según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral. En todo caso los títulos competenciales del Estado le habilitan, según nuestra doctrina (por todas STC 13/1992, FJ 8), para canalizar una parte de los fondos públicos destinados a la formación continua hacia esta específica formación en el seno de las Administraciones públicas, siempre que tal destino no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostenta la Comunidad Autónoma de Galicia, la cual deberá disponer de los fondos territorializados según criterios objetivos que le correspondan con el fin de aplicarlos a la expresada finalidad» (STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8).

Esta doctrina debe ser también reiterada ahora, pues las competencias de la Generalidad de Cataluña en cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, son las mismas que las de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 10.1.1 y 11.2 EAC).

Hay que recordar que la Generalidad de Cataluña no cuestiona, en su reivindicación, ningún criterio normativo respecto a las condiciones que deban cumplir los planes de formación para resultar merecedoras del apoyo financiero, sino que reclama la puesta a su disposición de los fondos correspondientes y se opone a las potestades de gestión atribuidas al INAP.

Queda, pues, reducido el conflicto a la gestión y, por ello, debemos tomar como canon de enjuiciamiento la doctrina contenida en la STC 13/1992, canon que, circunscrito a las funciones de gestión que aquí se discuten, es el siguiente:

«La gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en 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, de 6 de febrero, FJ 8 b)].

Este canon, como hemos dicho, es válido tanto para la gestión de las ayudas de formación del personal funcionario como del personal en régimen laboral [STC 13/1992, FJ 8 c)].

9. Cumple, pues, abordar el primer grupo de cuestiones que se debaten en el proceso. Se trata del criterio de que estas ayudas se concedan en régimen de concurrencia competitiva (art. 1.3 de la Orden y de ambas Resoluciones) y de la cuestión de la puesta a disposición de la Generalidad de los fondos correspondientes. Aunque ambos aspectos están estrechamente relacionados, debemos analizarlos por separado.

De entrada, debemos hacer una precisión. Es necesario distinguir entre la gestión de las ayudas correspondientes a los planes de formación y la gestión misma de dichos planes, una vez que se han otorgado las ayudas precisas para que los mismos puedan, efectivamente, aplicarse.

La Generalidad sólo discute la primera dimensión de la gestión (art. 1.3 de la Orden, en su conexión con el art. 2 de la misma), es decir, el procedimiento de concurrencia competitiva mediante el cual se determina si sus planes resultan merecedores del apoyo financiero,

pues es obvio que, si obtuviera dicho apoyo, la propia Orden le reconoce a la Generalidad la posibilidad de gestionar el plan directa o indirectamente (art. 4 de la Orden).

Ciñéndonos, pues, a la cuestión debatida, es claro que los promotores de los planes de formación a que nos venimos refiriendo, esto es, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, la Administración local y los sindicatos firmantes (art. 3 de la Orden recurrida), presentan dichos planes a la Comisión General para la Formación Continua en las Administraciones Públicas (arts. 16 y 17 del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995), de modo que, una vez aprobados dichos planes, presentan los mismos ante el INAP (art. 1.3 de la Orden y art. 6 de las Resoluciones), concurriendo todos ellos entre sí para la obtención de las ayudas correspondientes.

Pues bien, este criterio general, determinante del derecho a la obtención de las ayudas para formación continua del personal de la Administración de la Generalidad, vulnera, según la doctrina general expuesta, el orden constitucional de competencias. El Estado puede establecer, al amparo de sus competencias en las materias implicadas (art. 149.1.7 y 18 CE), las condiciones que deben cumplir los planes de formación del personal de las Comunidades Autónomas, de modo que dichos planes se sujeten a ello. Pero debe poner a disposición de las Comunidades la financiación que a cada una de ellas le corresponda para tal menester, distribuyendo los fondos disponibles según criterios objetivos, de manera que no se aviene con lo expuesto que los planes que se elaboren según lo indicado sean sometidos a continuación a un proceso centralizado de concesión subvencional de carácter concurrencial como el descrito.

Por ello, el art. 1.3 de la Orden de 4 de mayo de 1995 y los arts. 1.3 de las Resoluciones de 4 y 30 de mayo de 1995 vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a la cuestión relativa a las modalidades con que puede hacerse efectiva la puesta a disposición de la Generalidad de los fondos necesarios para apoyar estas medidas, por conveniencia de la argumentación, se examinará en último lugar.

10. En lo concerniente a las atribuciones que las normas impugnadas asignan al INAP en relación con la convocatoria, tramitación, resolución y pago de estas ayudas [art. 2 a) de la Orden y arts. 4, 5, 7, 9, 10 y 11 de ambas Resoluciones], es claro que todas ellas se inscriben en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa y, por tanto, de acuerdo con nuestro canon de enjuiciamiento, se inscriben en el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña en las dos materias implicadas.

El Abogado del Estado aduce que sería de aplicación aquí la doctrina del FJ 8 d) de la STC 13/1992, que prevé la excepcional gestión centralizada de las ayudas inscritas en el ámbito competencial autonómico cuando se trate de garantizar la igualdad de todos los perceptores, lo que aquí tiene lugar en razón a que la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio nacional impone la conexión de estas ayudas con el art. 149.1.1 CE.

Este planteamiento debe ser descartado, pues en relación con «el alcance del art. 149.1.1 CE hemos declarado que “sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier

materia o sector del ordenamiento”». Sobre este presupuesto, también hemos insistido en que el art. 149.1.1 CE «permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», lo que conlleva que dicho título competencial «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)] (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10).

El Abogado del Estado no aporta ninguna justificación sobre los derechos que estas normas tratan de garantizar, ni tampoco concreta ningún paradigma de valoración para juzgar la posible infracción de las «condiciones básicas» a cuya defensa se endereza el art. 149.1.1 CE, que, además, carece de toda virtualidad en un conflicto en el que, como hemos dicho anteriormente, lo que se debate es la gestión.

Descartado el alegato del Abogado del Estado, y puesto que los artículos que enjuiciamos ahora regulan aspectos propios de la tramitación administrativa de estas ayudas que se inscriben en el ámbito de la función aplicativa o ejecutiva, asumida estatutariamente por la Generalidad de Cataluña, procede declarar que aquellos vulneran las competencias de ésta. De este vicio de incompetencia no queda excluido, sino, por el contrario, específicamente afectado por él, el informe preceptivo y vinculante que debe ser emitido por la Comisión General para la Formación Continua respecto de la concesión de las ayudas [art. 2 a) de la Orden y arts. 9 de ambas Resoluciones]. Dada la naturaleza preceptiva vinculante de dicho informe y su emisión por un órgano ajeno a la Administración de la Generalidad, se priva a ésta de toda decisión autónoma en el ejercicio de su competencia, lo que justifica el criterio adoptado.

En conclusión, el art. 2 a) de la Orden de 4 de mayo de 1995 y los arts. 4, 5, 7, 9, y 10 de las Resoluciones de 4 y 30 de mayo de 1995 vulneran las competencias de la Generalidad.

11. Podemos ya apreciar, por último, si la remisión efectuada a la Generalidad de los fondos de formación se ajusta al orden constitucional de competencias.

El Abogado del Estado señala que los fondos se han puesto efectivamente a su disposición, por medio de un Acuerdo de gestión que determinó que aquella dispusiera de 204 millones de pesetas (Resolución del INAP de 20 de junio de 1995). En su criterio, ello equivaldría, por sus consecuencias prácticas, a una territorialización de los fondos, no ya en los propios presupuestos generales del Estado, pero sí en un momento posterior, mediante convenio, lo cual es respetuoso con la doctrina contenida en la STC 13/1992, FJ 8 b), *in fine*.

Este punto, ahora debatido, carece de materialización en las normas impugnadas, por lo que no podemos concretar nuestro juicio sobre precepto alguno de las mismas. Pero sí debemos señalar, partiendo de que la disposición por la Generalidad de la financiación correspondiente a sus planes de formación es requisito esencial para el ejercicio de sus competencias, que en este caso los fondos se han remitido, efectivamente, a la Generalidad, como señala el Abogado del Estado.

Sin embargo, del examen de la Resolución de 20 de junio de 1995 se desprende meridianamente que la financiación remitida a la Generalidad no ha tenido lugar de la forma en que se exige en nuestra STC 13/1992, FJ 8 b), *in fine*, esto es, mediante «convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales», pues la financiación sólo se ha remitido, según se deriva del preámbulo de dicha resolución y del contenido de ella misma, una vez resuelto por el INAP el proceso concurrencial que se ha estimado vulnerador de las competencias de la Generalidad, siendo así que

el respeto de las mismas hubiera reclamado que la remisión de la financiación, de no hacerse en los propios presupuestos, se hubiera realizado sin el sometimiento a la condición de que el INAP acordara previamente la concesión de la ayuda, pues todo ello impide que la Generalidad haya ejercido sus competencias de modo efectivo.

Por tanto la remisión que se ha efectuado de los fondos no se atempera a las exigencias constitucionales al respecto.

12. Por último, antes del fallo, debemos pronunciar-nos también sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren algunos preceptos impugnados, en consideración a que, como hemos declarado en otros casos (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 79/1992, de 28 de mayo; 186/1999, de 14 de octubre, entre otras), la Orden y Resoluciones impugnadas ya han agotado sus efectos y no procede afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 3342/95, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de 21 de marzo de 1995, y su aplicación por las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública de 4 y 30 de mayo de 1995, mediante las que se efectúa la primera y segunda convocatoria, respectivamente, para el ejercicio de 1995 de concesión de ayudas en el marco del citado Acuerdo, y, en consecuencia, declarar que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña:

1.º Los arts. 1.3 y 2 a) de la Orden de 4 de mayo de 1995.

2.º Las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública de 4 de mayo y 30 de mayo de 1995, en tanto se refieran a los planes de formación de los funcionarios propios de la Generalidad de Cataluña.

3.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

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

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

1061

Pleno. Sentencia 229/2003, de 18 de diciembre de 2003. Recurso de amparo avocado 4455/99. Promovido por don Francisco Javier Gómez de Liaño Botella frente a la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y otras resoluciones, en causa en la que fue condenado por delitos de prevaricación, al instruir el caso Sogecable.

Alegada vulneración del derecho al juez imparcial, y supuesta vulneración de los derechos a la legalidad penal (non bis in idem, interpretación del tipo), a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a un proceso con garantías, a un juez imparcial, y a la presunción de inocencia: tramitación de sumario ordinario, en vez de abreviado; inadmisión de recusación por extemporánea; preguntas en el acto del juicio formuladas por el Tribunal; condena penal sobre hechos distintos a una causa sobreseída anterior; que aplica el delito de prevaricación de manera previsible, sin apartarse de la jurisprudencia; y que la funda en prueba de indicios. Votos particulares.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4455/99, promovido por don Francisco Javier Gómez de Liaño Botella, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Moneva Arce y asistido por los Abogados don Jorge Trias Sagnier y doña María Dolores Márquez de Prado y de Noriega, contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 2/1999, de 15 de octubre, que dio fin a la causa especial núm. 2940/97, así como contra los Autos de 16 de junio de 1998, 3 de noviembre de 1998 y 3 de febrero de 1999, dictados en la expresada causa, y contra el Auto de 15 de junio de 1999, dictado en el incidente de recusación tramitado en relación con la misma. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han sido parte don Jesús de Polanco Gutiérrez, don Juan Luis Cebrián Echarri, don Gregorio Marañón Beltrán de Lis y don Francisco Pérez González, representados por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, y la Asociación de Estudios Penales, representada por la Procuradora doña Gema de Luis Sánchez y asistida por el Abogado don José Emilio Rodríguez Menéndez. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 1999 la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Moneva Arce, en nombre y representación de don Francisco Javier Gómez de Liaño y Botella, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1999, dictada en la causa especial núm. 2940/97, que condenó al demandante de amparo, como autor de un delito continuado de prevaricación, a las penas de 18 meses de multa, a razón