

lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2000.

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

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

*Voto particular que formula el Magistrado don Tomás S. Vives Antón a la Sentencia recaída en el recurso de amparo 2688/2001*

Disiento respetuosamente de la decisión de la mayoría. En mi opinión, en este caso habría de haberse admitido el amparo. No haberlo hecho así coloca al Tribunal en una posición difícil de justificar.

En efecto, el recurrente interpuso, en el plazo legalmente señalado, recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo que ahora impugna. Mediante providencia de 18 de junio de 2001 inadmitimos dicho recurso al entender que era prematuro, dado que se había interpuesto una vez promovido incidente de nulidad de actuaciones y, en consecuencia, no podía venir ante este Tribunal en tanto no hubiese acabado la vía judicial. Ahora, al inadmitírsele por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el incidente de nulidad, viene nuevamente en amparo y le decimos que su recurso es extemporáneo porque, al haber utilizado un recurso manifiestamente improcedente, ha alargado indebidamente el plazo de veinte días para impugnar la Sentencia del Tribunal Supremo establecido en la Ley Orgánica. Nuestra actuación resulta, así, contradictoria: cuando vino dentro de los veinte días le impedimos acceder al amparo porque había interpuesto un recurso ante la jurisdicción ordinaria; y cuando viene tras la inadmisión de ese recurso, le decimos que es extemporáneo. Pues bien, o antes no era prematuro o ahora no puede ser extemporáneo. Si, en lugar de haberse resuelto la inadmisión del recurso anterior hubiera éste quedado pendiente el resultado tendría que haber sido otro, es decir, uno de los dos recursos tendría que haberse admitido. Y el hecho de que hayamos resuelto la inadmisión de uno en absoluto nos habilita para inadmitir también el otro, sino todo lo contrario.

Nuestra doctrina de que los recursos manifiestamente improcedentes significan un alargamiento indebido del plazo para venir en amparo no puede aplicarse en casos como éste, en que el recurrente ya vino dentro de los veinte días contados a partir de la Sentencia impugnada, pues si entonces le dijimos que su recurso era prematuro, no podemos decirle ahora que debió interponerlo en aquellos veinte días, dado que efectivamente lo hizo. De modo que hemos de atenernos a nuestra decisión de entonces y, en consecuencia, contar los veinte días a partir de la resolución del recurso. De lo contrario, estamos convirtiendo la interposición de un recurso manifiestamente improcedente, no en un factor a tener en cuenta en orden a computar el plazo legalmente previsto, sino en un obstáculo autónomo, no previsto por la Ley, para venir en amparo.

En mi opinión, las posibilidades interpretativas de la Ley Orgánica de ningún modo nos autorizan a hacer nada semejante. Podemos, sin duda delimitar el ámbito de nuestra jurisdicción; pero no podemos crear obstáculos al acceso al recurso de amparo que ni se hallan previstos por la Ley ni pueden inferirse razonablemente de ella.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

**21862** *Pleno. Sentencia 190/2002, de 17 de octubre de 2002. Recurso de inconstitucionalidad 1026/95. Promovido por la Junta de Galicia contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, sobre financiación de acciones de formación continua.*

*Competencias sobre legislación laboral, educación y formación profesional, fondos de empleo, y ordenación de la economía (STC 95/2002). Nulidad e interpretación 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 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. 1026/95, promovido por la Junta de Galicia, representada por los Letrados doña Carmen Bouso Montero y don José V. Albariño Alejandro, frente a la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Pleno.

#### I. Antecedentes

1. El día 21 de marzo de 1995 los Letrados de la Comunidad Autónoma de Galicia que se indican en el encabezamiento registraron ante este Tribunal, en la representación que ostentan, recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995.

2. Las alegaciones contenidas en dicho recurso son, sintéticamente expuestas, las siguientes:

a) La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) suscribieron con la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO), con fecha 16 de diciembre de 1992, un Acuerdo nacional sobre formación continua. Según este Acuerdo se entiende por formación continua el conjunto de acciones formativas que desarrollan las empresas dirigidas a la mejora de la competencia y cualificación de los trabajadores ocupados, de modo que con ello se posibilite también la mayor competitividad de las empresas. El ámbito de aplicación del Acuerdo comprende la totalidad del territorio nacional.

El Capítulo VI de dicho Acuerdo (alcanzado al amparo de lo establecido en el Título III del estatuto de los trabajadores, y concretamente en desarrollo de su art. 83.3) se dedica a la regulación de los órganos de seguimiento y control, estatuyéndose en el art. 14 la existencia de una Comisión mixta estatal de formación continua, compuesta por ocho representantes de las organizaciones

sindicales y otros ocho de las organizaciones empresariales firmantes del Acuerdo. A dicha Comisión se le encomiendan, entre otras funciones, las de velar por el cumplimiento del Acuerdo, resolver las discrepancias surgidas en su aplicación y administrar y distribuir los fondos disponibles para la financiación de las acciones de formación continua.

La disposición final segunda del Acuerdo establece que las organizaciones firmantes se dirigirán al Gobierno a fin de que, mediante el correspondiente Acuerdo tripartito, pueda posibilitarse su financiación y ejecución. Dicho Acuerdo tripartito entre las organizaciones firmantes y el Gobierno se suscribió, efectivamente, el día 22 de diciembre de 1992. De esta forma el Gobierno refrendaba en su integridad el Acuerdo alcanzado previamente entre las organizaciones empresariales y sindicales.

El apartado primero del Acuerdo tripartito contiene la fórmula para la financiación del Acuerdo nacional sobre formación continua, que consiste en afectar a ella, desde el día 1 de enero de 1993, del 0,70 por 100 sobre la base de la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que configura la cuota de formación profesional, un 0,60 por 100 (es decir, seis séptimas partes) a la formación de desempleados y un 0,10 por 100 (una séptima parte) a la formación de los trabajadores asalariados tanto del sector privado como del sector público, excluidos los de la Administración pública. Se contempla también en el Acuerdo un sistema de financiación que incrementa el porcentaje que, en el seno de la cuota de formación profesional, queda afectado para las acciones de formación continua, de modo que se pasa al 0,20 por 100 en 1994, al 0,25 por 100 en 1995 y al 0,30 por 100 en 1996. En conclusión, al aumentar progresivamente el porcentaje destinado a la formación continua se produce una correlativa disminución de los recursos destinados a la formación de desempleados. Y, aún más, cualquier incremento en la cotización de la cuota en concepto de formación profesional deberá destinarse a las acciones previstas en el Acuerdo.

De otro lado se encomienda a los interlocutores sociales la gestión del sistema a través de los correspondientes entes de composición paritaria.

Fruto del compromiso que se plasma en el Acuerdo tripartito fue la disposición adicional 23 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, que aprueba los presupuestos generales del Estado para 1993, frente a la cual se promovió recurso de inconstitucionalidad por la Generalidad de Cataluña.

La Ley 21/1993, de presupuestos generales del Estado para 1994, volvió a acomodarse al compromiso incluido en el Acuerdo tripartito y afectó a las acciones de formación continua el 0,2 por 100 de la cotización a la formación profesional.

Y, finalmente, la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, es resultado directo del referenciado Acuerdo nacional de formación continua, así como del Acuerdo tripartito.

b) Constituye un lugar común diferenciar dos ámbitos en la formación profesional. De un lado la formación profesional reglada, que se imparte a los escolares en los centros educativos. De otro la formación profesional ocupacional, dirigida a la población activa. A su vez en esta última se distingue entre la formación profesional de inserción, destinada a la población desocupada, y la continua, que se dirige a los trabajadores ocupados.

El recurso de inconstitucionalidad se promueve en relación con la gestión de la formación profesional continua, que se refiere a las acciones que se realizan mediante cursos formativos impartidos a los trabajadores ocupados, enseñanzas que tienen por objeto facilitar la adaptación de éstos a los cambios derivados de la

implantación de nuevas técnicas en los procesos productivos.

De acuerdo con este planteamiento los Letrados de la Junta de Galicia se cuestionan en qué título competencial cabe inscribir las acciones de formación profesional continua, y afirman al respecto que tal encuadramiento debe realizarse en la materia «educación», pues así se deriva del art. 30 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), sin que sea obstáculo para ello el que las referidas acciones vengán siendo gestionadas por la Administración laboral. Esta orientación quedaría confirmada por el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el cual se regula el Plan nacional de formación e inserción social.

Esto sentado, seguidamente advierten que, de acuerdo con el art. 31 EAG, la Comunidad Autónoma de Galicia tiene competencia plena para la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que se atribuyen al Estado en el art. 149.1.30 CE y de la «alta inspección» necesaria para el cumplimiento y garantía de lo estatuido en ejercicio de dichas facultades. Por tanto ha de concluirse, afirman, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la administración y regulación de la formación profesional, al igual que la del resto de la materia «educación», en el marco de las competencias estatales enunciadas.

A continuación descartan la incidencia que pudiera tener en el tema ahora contemplado el título competencial relativo a la materia laboral, pues no resulta atribuible a ésta una fuerza expansiva ilimitada, sino que ha de entenderse operante en un sentido restrictivo y concreto (SSTC 35/1982 y 39/1982). En todo caso, según el art. 29.1 EAG, a esta Comunidad Autónoma le corresponde la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, y las acciones que aquí se cuestionan son, exclusivamente, de carácter ejecutivo, por lo que también serían de la competencia de la Galicia si se inscribieran en esta materia.

Igual razonamiento realizan para descartar la incidencia del art. 149.1.13 CE, apuntando que, incluso en caso de realizarse la incardinación competencial de las actuaciones que se contemplan en la materia especificada en dicha norma, las acciones controvertidas corresponderían a la Comunidad Autónoma recurrente en virtud de su competencia exclusiva en materia de fomento y planificación de la actividad económica de Galicia (art. 30.1.1 EAG).

c) Los Letrados de la Administración recurrente señalan a continuación que la conclusión alcanzada acerca de que a aquélla le corresponde la competencia para gestionar en su ámbito territorial la formación profesional ocupacional resulta también confirmada por lo regulado en el Real Decreto 146/1993, de 29 de enero, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Galicia las funciones y servicios en esta materia. Así, según lo previsto en el apartado B) del Anexo de este Real Decreto, corresponde a dicha Comunidad Autónoma la ejecución del Plan nacional de formación e inserción profesional, regido (entonces) por el Real Decreto 1618/1990, debiéndose precisar que la ejecución comprende, entre otras funciones, la programación, la organización, la gestión, el control administrativo y la inspección técnica de las acciones formativas del plan. En conclusión consideran que a la Comunidad Autónoma de Galicia le corresponde la gestión de las acciones formativas de los trabajadores en activo, al igual que las dirigidas a los trabajadores desempleados, dado que ambas se integran en la formación profesional.

El Gobierno, afirman, ha desconocido esta competencia autonómica, modificando unilateralmente el Real Decreto de traspasos, operando una verdadera redistribución competencial, recuperando la gestión de la formación continua de los trabajadores ocupados y encomendándosela a los interlocutores sociales. Esta reestructuración de la formación profesional se consagra en el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan nacional de formación e inserción profesional, así como en la Orden de 13 de abril de 1994 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De esta forma, a través de la disposición adicional segunda de la Ley 42/1994, que se recurre, se sigue financiando (como ya se hiciera en virtud de la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992 y de la disposición adicional segunda de la Ley 21/1993) el sistema de gestión de las acciones formativas de los trabajadores asalariados al margen y en contra de las disposiciones constitucionales y estatutarias de aplicación al caso.

En este sentido reiteran que el punto tercero del Acuerdo tripartito atribuye a los interlocutores sociales la gestión de las acciones formativas objetadas, y que a su amparo se constituyó la Fundación para la Formación Continua, regulándose por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 4 de junio de 1993 la puesta a disposición de dicha Fundación de los fondos que han de financiar dichas acciones formativas, cuestión ésta que se regula de manera expresa en la disposición adicional recurrida. Además, sobre esta Fundación, según la mencionada Orden de 4 de junio de 1993, el Estado se reserva, a través del Instituto Nacional de Empleo y de la Intervención General del Estado, el control material y financiero de la gestión controvertida.

Continúan su argumentación aduciendo que no se discute que el Estado pueda destinar más o menos recursos a las actividades que considere prioritarias, ampliando o restringiendo los destinados a la formación profesional. Pero rechazan que el Gobierno, el cual recauda la cuota en concepto de formación profesional, sustraiga una parte de dichos recursos y los encomiende a la antes citada Fundación, en la que ni siquiera está representada la Comunidad Autónoma de Galicia, pues la correspondiente fracción de los recursos destinados a la formación profesional, y no sólo una parte de ellos, como hace la disposición adicional recurrida, ha de ser puesta a disposición de aquélla, previa distribución de todos los fondos recaudados entre todas las Comunidades Autónomas según criterios objetivos de reparto.

En suma, tampoco se discute que los interlocutores sociales puedan participar en la gestión de la formación continua, pero se rechaza que ello se realice con olvido de las competencias autonómicas, disminuyendo la financiación puesta a disposición de la Comunidad Autónoma de forma que sea el Gobierno quien concierte a nivel nacional con los referidos interlocutores y retenga las funciones de tutela y control sobre las actuaciones contempladas en el Acuerdo tripartito.

d) A continuación la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Galicia examina el párrafo tercero de la disposición adicional recurrida, que establece lo siguiente:

«Si, durante el ejercicio de 1995, se produjeran Acuerdos al amparo de lo establecido en el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, se habilitará la correspondiente financiación en el seno de los presupuestos del INEM, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.»

Tras algunas reflexiones sobre el alcance y consecuencias de la negociación colectiva en la actualidad afirma que, aun cuando dicho párrafo abre la posibilidad de la negociación y celebración de acuerdos de ámbito

territorial autonómico para la organización de acciones de formación profesional que puedan ser gestionadas por organizaciones empresariales y sindicales, para que se respetaran las competencias autonómicas sería necesario que los fondos correspondientes se territorializaran y fueran puestos a disposición de la Junta de Galicia, a fin de destinarlos a las acciones que al amparo de dichos acuerdos se determinaran, y siempre que el seguimiento y control administrativo y financiero se llevase a cabo por aquélla.

Sin embargo este planteamiento no concuerda con la opción plasmada en el Acuerdo nacional sobre formación continua, refrendado por el Acuerdo tripartito, que supone el olvido y vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia.

e) Por último los Letrados de la Junta de Galicia se centran en la consideración del párrafo segundo de la disposición recurrida, que prevé que el importe al que se refiere el párrafo primero, que figura en el presupuesto del INEM, se pondrá a disposición de la Fundación para la Formación Continua, «salvo el importe que la Comisión Tripartita de Seguimiento acuerde destinar a la formación continua de las Administraciones Públicas, cuyas acciones formativas se financiarán en el marco presupuestario público, al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

Al respecto aducen que, con independencia del alcance que pueda tener la negociación colectiva en el ámbito de la Administración pública, a cuyo tenor citan diversas opiniones doctrinales, la antes citada Ley 9/1987 fija en su art. 35 cuando menos tres niveles de negociación administrativa con proyección territorial, correspondientes a las negociaciones de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales. De modo que deben ponerse en relación esos niveles posibles de negociación y resolución con el ámbito respectivo de competencias de cada Administración pública (arts. 32 y 35 de la misma Ley), pudiendo cada Administración negociar los aspectos que le correspondan.

Pues bien, en lo relativo a la formación y perfeccionamiento, las acciones correspondientes deben ser realizadas por la Comunidad Autónoma de Galicia, dado que carecen de carácter básico y no puede reservárselas el Estado.

El Consejo de Ministros no ha operado así, y ha aprobado el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública, suscrito el día 15 de septiembre de 1994. Este Acuerdo procede a la centralización indebida de las acciones de formación de los funcionarios públicos, prescindiendo de que la formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Comunidad Autónoma gallega debe ser negociada por ésta, para lo que habrían de ser puestos a su disposición los fondos correspondientes, previamente territorializados, a fin de que, junto con los que provinieran de las partidas presupuestarias de la propia Comunidad Autónoma, financiasen las actividades de formación sin las limitaciones y condiciones contenidas en el Acuerdo Administración-Sindicatos de alcance nacional, puesto que así viene exigido por la atribución competencial contenida en el art. 28.1 EAG.

En virtud de todo lo expuesto, los Letrados de la Comunidad Autónoma de Galicia solicitan que el Tribunal declare la titularidad de ésta respecto de las competencias controvertidas contenidas en la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 y en los restantes preceptos de esta Ley que, por conexión o relación causal, entren al efecto en juego, declarando que el Estado debe territorializar los recursos correspondientes a la cuota de formación profesional, y poner a disposición de la Junta de Galicia los que le correspondan.

3. Mediante providencia de 9 de mayo de 1995 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Galicia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el art. 34 LOTC, al objeto de que puedan personarse y formular alegaciones. Asimismo acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El día 25 de mayo de 1995 se presentó en el Registro del Tribunal un escrito del Presidente del Senado, mediante el cual éste da por personada a la Cámara en el procedimiento y ofrece su colaboración.

5. El día 30 de mayo de 1995 el Abogado del Estado presentó en el Registro del Tribunal, en contestación al recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia, las alegaciones que se exponen a continuación resumidamente:

a) Tras reproducir el contenido de la disposición adicional impugnada, y expresar que el planteamiento general del recurso de inconstitucionalidad es muy similar al realizado por la Generalidad de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad 1176/93, pues se sustenta también en que se sustraen a la Junta de Galicia las funciones estatutariamente atribuidas respecto a la formación profesional de los trabajadores ocupados, se opone a lo que considera el doble punto de partida de la línea argumental del recurso de inconstitucionalidad.

Así, de un lado, rechaza el planteamiento del recurso que se centra en la gestión de la formación profesional continua, pues la disposición impugnada sólo se refiere a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional sobre formación continua de 16 de diciembre de 1992. Es decir, considera que no cabe aceptar el planteamiento de la Junta, toda vez que el objeto del recurso no permite discutir, genéricamente, acerca de dichas competencias de gestión. En suma la única cuestión suscitada consiste en dilucidar si el sistema de gestión del fondo creado para la financiación de las acciones acogidas al Acuerdo nacional sobre formación continua de 16 de diciembre de 1992, regulado en la disposición recurrida, se ajusta o no al orden constitucional de competencias.

De otro lado también rechaza el encuadramiento competencial que de la formación profesional ocupacional realiza la representación procesal de la Junta de Galicia, que consiste en hacerlo en la materia de «educación», con lo cual se habría vulnerado el art. 31 EAG, pues el referido encuadramiento debe hacerse en otro orden competencial.

b) Apuntada la doble discrepancia expuesta, manifiesta que la primera cuestión a dilucidar ha de ser la materia en la que debe encuadrarse la cuestión suscitada por la Comunidad Autónoma recurrente.

En este sentido aduce que la demanda no tiene en cuenta las diferencias existentes entre la formación profesional reglada, que 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 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), y la formación profesional continua de trabajadores ocupados, que incluye las acciones formativas que son objeto del Acuerdo nacional sobre formación continua.

Esta distinción tuvo su reflejo en los Reales Decretos de trasposos de funciones y servicios a la Generalidad de Cataluña (según se alegó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1176/93) y también en los correspondientes a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Así, en el caso de Cataluña debe distinguirse entre el Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, en materia de enseñanza, que afectó sólo a los centros docentes en los que se impartía la formación profesional reglada, y el Real Decreto 1577/1991, de 18 de octubre, que afectó a la formación profesional ocupacional.

Lo propio se manifiesta en cuanto a Galicia, pues, mientras el Real Decreto 1724/1987 se ciñó a los centros de formación profesional reglada, el Real Decreto 146/1993 lo hizo respecto de la formación profesional ocupacional.

En definitiva, la formación profesional ocupacional o continua, que está excluida del sistema educativo y que se rige por su normativa específica, según el art. 30 de la Ley Orgánica 1/1990, no persigue los objetivos del art. 1 de esta Ley, sino que es un instrumento concreto de fomento del empleo que forma parte de la política de empleo como conjunto de decisiones que tienen como finalidad la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo entre la oferta y la demanda de trabajo (art. 1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo).

Por el contrario la formación profesional reglada no pretende evitar situaciones de desempleo, sino completar el ciclo educativo. Así el Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, regula la formación profesional reglada, «conducente a [la obtención de] títulos con validez académica y profesional en todo el territorio nacional» (art. 1). De forma que estas enseñanzas abarcan la formación profesional de base, incluida en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato, y la formación profesional específica, que conduce a la obtención de títulos profesionales.

En conclusión, la formación profesional continua no conduce a la obtención de títulos con validez académica, sino que pretende evitar el riesgo de desempleo de ciertas categorías de trabajadores, adaptando su cualificación a los procesos de reestructuración económica y tecnológica.

Éstos son los objetivos perseguidos por las acciones formativas previstas en el Acuerdo nacional sobre formación continua, a cuya financiación se dirige la disposición adicional recurrida, pues van «dirigidos tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de trabajadores ocupados» (art. 1 del Acuerdo nacional), de forma que se pretende evitar que los trabajadores pierdan sus actuales ocupaciones (Exposición de Motivos del Acuerdo nacional), disminuyendo así su riesgo de paro (Preámbulo del Acuerdo tripartito).

c) De todo lo anterior extrae la conclusión de que las acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional son medidas de «política de empleo», así como también lo es la disposición adicional objeto de este recurso, que se limita a afectar un porcentaje de la cotización para la formación profesional «a la financiación y (a las) acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», ordenando que el importe de esa cantidad se ponga a disposición de la Fundación para la Formación Continua.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha declarado que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social y económica» (STC 13/1992, FJ 7), siendo por ello posible que el Estado asigne sus recursos a cualquier finalidad lícita, de manera que, cuando la materia o sector a que se asignen es de la exclusiva competencia del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación

competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La norma recurrida se limita a afectar un porcentaje de la cotización a formación profesional «a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua», configurando así un fondo de ámbito nacional destinado a financiar concretas medidas de política de empleo. Con ello no se lesiona ninguna competencia autonómica, ya que el art. 29.1 EAG 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», consagrando así «la reserva de una competencia ejecutiva del Estado en relación con la política de empleo» (STC 249/1988, FJ 5).

En conclusión manifiesta que, habida cuenta de que la norma impugnada se ciñe a configurar un fondo nacional de empleo, respecto del cual el Estado se reserva todas las competencias por expresa disposición estatutaria, ninguna vulneración se produce de las competencias de la Comunidad Autónoma gallega, sin que a tal conclusión pueda oponerse que la Junta de Galicia derive sus competencias del Real Decreto 146/1993, de traspasos en esta materia, pues los Reales Decretos de traspasos no atribuyen ni reconocen competencias (SSTC 102/1985, FJ 2, y 220/1992, FJ 16).

d) A continuación alega que existe una segunda línea argumental para demostrar la adecuación de la disposición recurrida al orden constitucional de competencias, línea que se sustenta en la competencia estatal regulada en el art. 149.1.13 CE.

Este precepto constitucional desborda el concepto formal de planificación general de la actividad económica y, en cuanto competencia de dirección y ordenación económica general, presenta una gran virtualidad expansiva en la doctrina constitucional (STC 179/1985, FJ 1), proyectándose sobre todos los sectores económicos (STC 152/1988, FJ 2).

Así pues esta competencia del Estado lo mismo ampara consignaciones presupuestarias subvencionadoras de distintos sectores económicos que disposiciones como la recurrida, reguladora de un fondo destinado a financiar medidas de política de empleo, según se desprende de las finalidades a que hace referencia la Exposición de Motivos del Acuerdo nacional sobre formación continua. Sobre esta base sostiene que la índole de las medidas, para asegurar su eficacia, reclama la competencia estatal para determinar las fórmulas e instrumentos de gestión de los fondos a ellas asignados, lo cual, además, resulta imprescindible al objeto de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute en todo el territorio nacional a sus destinatarios y para evitar que se sobrepase el volumen de los fondos presupuestados (SSTC 95/1986, 142/1988 y 13/1992).

e) Por último se refiere a las críticas vertidas en la demanda a la Ley 9/1987, de 12 de junio, y al Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994, señalando, simplemente, que no son objeto del presente proceso.

En cuanto al inciso final del párrafo segundo de la disposición impugnada aduce que nada determina acerca de la gestión de los importes destinados a la formación conjunta de las Administraciones públicas, limitándose a indicar que ello se financiará en el marco de la Ley 9/1987, por lo cual no existe ninguna tacha de inconstitucionalidad en dicho inciso.

El escrito del Abogado del Estado concluye solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. Mediante escrito registrado el día 31 de mayo de 1995 el Presidente del Congreso comunicó que la

Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones, si bien ofrece su colaboración.

7. Por providencia de 15 de octubre de 2002 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Junta de Galicia plantea el presente recurso de inconstitucionalidad, registrado con el núm. 1026/95, contra la disposición adicional segunda, así como todos aquellos otros preceptos frente a los cuales proceda por conexión o relación causal, de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995.

La disposición adicional recurrida establece lo siguiente:

«De la cotización a Formación profesional a que se refiere el artículo 105.nueve.2.3 de esta Ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,25 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992.

El importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá a disposición de la Fundación para la Formación Continua, creada al amparo del citado Acuerdo, salvo el importe que la Comisión Tripartita de Seguimiento acuerde destinar a la Formación Continua en las Administraciones públicas, cuyas acciones formativas se financiarán en el marco presupuestario público, al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Si, durante el ejercicio de 1995, se produjeran Acuerdos al amparo de lo establecido en el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, se habilitará la correspondiente financiación en el seno de los presupuestos del INEM, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.»

Para los Letrados de la Comunidad Autónoma recurrente la norma reproducida desconoce y vulnera la competencia de aquélla en materia de «enseñanza» (art. 31 del Estatuto de Autonomía para Galicia, EAG), al impedirle gestionar las acciones de formación profesional continua y retener indebidamente centralizados, para su posterior puesta a disposición de las organizaciones de los interlocutores sociales a nivel nacional, los fondos presupuestarios destinados a dicha finalidad. En concreto la representación procesal de la Comunidad Autónoma aduce que la expresada vulneración de la competencia autonómica por parte de la disposición adicional recurrida es consecuencia directa de la suscripción por parte del Gobierno de la Nación, junto con los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales de implantación estatal, del Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, que, a su vez, hace propios los principios y criterios del Acuerdo nacional en la misma materia, firmado, exclusivamente, por las organizaciones de los agentes sociales. Puesto que ambos Acuerdos tienen como eje central que la gestión de la formación profesional continua, esto es, la de los trabajadores con empleo, la lleven a cabo los propios agentes sociales, ello supone el vaciamiento de una parcela considerable de la competencia de la Junta de Galicia, que tiene atribuida estatutariamente tanto la de gestionar la formación profesional de los trabajadores con empleo cuanto la de los que carecen

de él, lo que ha sido reconocido en el Real Decreto 146/1993, de 29 de enero, de traspasos en esta materia.

El Abogado del Estado se opone a este planteamiento y considera que la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 es respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias, puesto que se ha dictado en razón a la capacidad que tiene el Estado para configurar un fondo de ámbito nacional destinado a la financiación de medidas concretas de política de empleo, lo cual encuentra cobertura constitucional en lo dispuesto en el art. 29.1 EAG, que establece un límite a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia «laboral» al reservar al Estado «todas las competencias en materia de ... fondos de ámbito nacional y de empleo». También aduce el Abogado del Estado que la disposición adicional recurrida tiene legitimidad constitucional como consecuencia de la competencia exclusiva del Estado en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), la cual permite al Estado destinar fondos a cualquier finalidad pública y gestionarlos cuando, como es el caso, tenga competencia para ello.

2. Ambas representaciones procesales ponen de manifiesto expresamente en sus respectivos escritos de alegaciones la conexión existente entre este recurso de inconstitucionalidad y el promovido por la Generalidad de Cataluña frente a la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1993, el cual, registrado con el núm. 938/93, fue objeto de acumulación con el conflicto positivo de competencia núm. 1176/93, planteado por la propia Generalidad contra el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales.

Pues bien, debe hacerse necesaria referencia a que los procedimientos acumulados a que se acaba de aludir han sido ya resueltos por este Tribunal mediante su Sentencia 95/2002, de 25 de abril, cuya doctrina deberá ser tenida también en cuenta para la resolución del recurso de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, habida cuenta del elevado grado de semejanza entre aquellos asuntos y el ahora enjuiciado, como, según hemos indicado, reconocen las propias partes.

3. Ahora bien, antes de recordar la doctrina contenida en nuestra STC 95/2002, que resulta de incuestionable aplicación en este proceso, debemos referirnos a algunos aspectos que constituyen precedentes relevantes de la Ley 41/1994, objeto de este recurso de inconstitucionalidad.

El día 16 de diciembre de 1992 se suscribió, entre 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), el Acuerdo nacional de formación continua, el cual, con apoyo en lo regulado en el art. 83.3 del Estatuto de los Trabajadores, constituye un instrumento para la mejora de las acciones formativas de los trabajadores que desarrollen las empresas, incluyendo una serie de criterios que han de orientar las acciones de formación profesional que se emprendan, toda vez que, según su Preámbulo, se estima por parte de las entidades firmantes 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 incurso», de manera que «el futuro de nuestro sistema productivo depende, en gran parte, de las cualificaciones de la población activa».

Inmediatamente después, el día 22 de diciembre de 1992, se firmó el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los Presidentes de la CEOE y CEPYME y los Secretarios Generales de UGT y CC OO, fijándose como período de vigencia el comprendido entre el día 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1996. El Acuerdo tripartito se presenta como una culminación del Acuerdo nacional, al cual el Gobierno presta su apoyo a través de la financiación correspondiente (que se sustenta en un porcentaje de la cuota de formación profesional) y otras medidas, entre las que se destaca la referencia a la necesidad de reformar el Plan nacional de formación e inserción profesional para hacerlo concordar con el Acuerdo nacional. Junto con la financiación el eje más relevante del Acuerdo tripartito es la concepción de la organización, gestión e impartición de la formación profesional de los trabajadores ocupados como «una responsabilidad principal de empresarios y trabajadores».

En nuestra STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 3, hicimos referencia a que, con posterioridad a estos Acuerdos, «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 períodos cuatrienales de 1997-2000 y 2001-2004». Del contenido de los mismos destacamos que se mantiene un esquema de gestión de la formación profesional continua, del que se hallan excluidas las Comunidades Autónomas, así como la centralización a nivel estatal del control de los fondos provenientes de la cuota de formación profesional, encomendándose ya en el III Acuerdo tripartito la gestión de las acciones formativas a una Fundación, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en la que participan representantes de la Administración y de las organizaciones empresariales y sindicales bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

4. En las alegaciones de la representación procesal de la Junta de Galicia se especifica que la pretensión de reconocimiento del ámbito de competencias de aquélla que se plantea en este recurso de inconstitucionalidad se limita a las de gestión o aplicativas, quedando fuera de la expresada reivindicación las de carácter normativo, pues se reconoce que el Gobierno de la Nación puede elaborar, en el ejercicio de sus competencias, los presupuestos de acuerdo con sus objetivos de política económica y, conforme a ello, destinar más o menos recursos a las actividades que considere prioritarias.

Constatado lo anterior conviene también precisar que el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad se restringe a lo regulado en la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, sin perjuicio, naturalmente, de la extensión por conexión prevista en el art. 39.1 LOTC. Por ello ha de quedar necesariamente extramuros de nuestro pronunciamiento la apreciación de los reproches que en el escrito de demanda se formulan frente a otras normas o instrumentos jurídicos que no han sido incluidos, en tiempo y forma, en el ámbito del recurso, lo cual no impide, lógicamente, su consideración en cuanto convenga para la fundamentación de la resolución que resulte procedente.

5. Una vez expuestos los términos en los que se plantea la controversia competencial, debemos abordar la operación de encuadramiento del objeto de debate en la materia correspondiente de entre aquéllas que determinan el orden de competencias en nuestro bloque de la constitucionalidad. Ya hemos visto que para los representantes procesales de la Junta de Galicia dicha materia ha de ser la de «enseñanza» (art. 31 EAG), pues

consideran que la formación profesional se inscribe en el sistema educativo (art. 30 de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo, LOGSE).

Por el contrario, para el Abogado del Estado, la formación profesional continua no tiene un nexo causal directo con la enseñanza, pues no tiene esencialmente por objeto la obtención de un título académico, sino la mejora de la cualificación profesional de los trabajadores ocupados, evitando con ello que se deterioren sus condiciones de empleo. Ello determina su incardinación en la materia «fondos de ámbito nacional y de empleo» (art. 29.1 EAG), sin perder de vista su apoyo en la materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

El encuadramiento de lo aquí debatido ya ha sido resuelto en nuestra STC 95/2002, cuya doctrina debemos reiterar ahora. En dicha Sentencia declaramos 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 ... Baste 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 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 ... 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» (STC 95/2002, FJ 6).

También hemos rechazado la incardinación de las actuaciones objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en la materia «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), pues, aun cuando «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 medidas o acciones singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5), y «no puede cuestionarse la incidencia económica que presenta la adecuación de las aptitudes profesionales de los trabajadores ocupados a las nuevas necesidades tecnológicas», ello «no resulta determinante para 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» (STC 95/2002, FJ 7).

6. Por el contrario, en nuestra STC 95/2002, FJ 8, ya hemos incardinado las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente en la materia «legislación laboral». En efecto, en dicha Sentencia afirmamos que «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 aquella 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».

A continuación también confirmamos que «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. ... Y añade más adelante ... 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».

En definitiva, en la STC 95/2002, FJ 8, concluimos nuestra argumentación señalando que, entre otros aspectos: «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 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". Principio 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 para permitir 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».

La incardinación genérica apuntada, que conduce al examen de las competencias que el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia tienen atribuidas al respecto, determina que al Estado le corresponda la competencia para establecer la «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.7 CE), lo que, según hemos interpretado, significa que «las Cortes Generales y no las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral», debiéndose precisar también que «la competencia estatal incluye 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 (STC 18/1982)» (STC 95/2002, FJ 8).

Ello concuerda con lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Galicia, que prevé que a ésta le corresponde la ejecución en la materia «laboral» (art. 29.1.EAG). Sin embargo este mismo precepto estatutario establece que la expresada competencia autonómica está sometida a determinados límites, pues «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».

Estamos, pues, obligados a precisar si las cuestiones aquí debatidas, supuesto que están incardinadas en la materia laboral, pudieran estarlo en el ámbito más específico de los «fondos nacionales y de empleo», que constituyen un límite a la competencia autonómica de ejecución, que queda reservada al Estado, lo cual ha sido aducido, precisamente, por el Abogado del Estado, quien considera que la financiación de las acciones de formación profesional continua controvertida se lleva a cabo a través de un fondo nacional y de empleo de plena competencia estatal.

7. Este punto de discusión ya ha sido tratado en nuestra STC 95/2002, al examinar el encuadramiento competencial de Acuerdo tripartito, que está también en la base de esta polémica. Al efecto hemos señalado que las medidas de política de empleo incluidas en aquél no «inscribe[n] 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[n], 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 ... 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» (STC 95/2002, FJ 10).

Es claro de todo punto que esta doctrina, que se predica del Acuerdo tripartito, alcanza también a la financiación del mismo, objeto de este proceso. A mayor abundamiento también apoyamos el rechazo de su consideración como un fondo de ámbito nacional o de empleo en la consideración de que, indagando acerca de las «normas estatales reguladoras de concretos instrumentos jurídicos a los que se configura como fondo de ámbito nacional», alcanzamos la conclusión de que: «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 [como se indica en la STC 95/2002, FJ 13] no puede identificarse 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»; y «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)».

Por todo lo expuesto podemos ya afirmar que la financiación objeto de regulación en la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 no constituye un fondo

nacional o de empleo, razón por la cual no quedan reservadas al Estado respecto de la misma todas las competencias, sino que, en virtud de su configuración como medida «laboral», ha de ser la Comunidad Autónoma de Galicia quien adopte las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto.

8. Tras lo hasta aquí expuesto podemos ya abordar el examen del contenido de la disposición adicional recurrida.

a) El primer párrafo de la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 establece:

«De la cotización a Formación profesional a que se refiere el artículo 105.nueve.2.3 de esta Ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,25 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992.»

En nuestra STC 95/2002 ya dijimos, al examinar el primer párrafo de la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, de presupuestos generales del Estado para 1993, el cual guarda gran similitud con el que estamos valorando, que, puesto que la controversia se limita «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» (STC 95/2002, FJ 19).

Por tanto este primer párrafo no vulnera las competencias de la Junta de Galicia, habida cuenta de los términos en que la controversia se plantea.

b) El segundo párrafo de la disposición adicional recurrida prescribe:

«El importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá a disposición de la Fundación para la Formación Continua, creada al amparo del citado Acuerdo, salvo el importe que la Comisión Tripartita de Seguimiento acuerde destinar a la Formación Continua en las Administraciones públicas, cuyas acciones formativas se financiarán en el marco presupuestario público, al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.»

Al examinar el segundo párrafo de la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992 también dijimos, respecto del «criterio de que la referida financiación se ponga a disposición del ente paritario de ámbito estatal de las representaciones sindicales y empresariales», que ello «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» (STC 95/2002, FJ 19).

Igual criterio procede aplicar aquí, de modo que podemos afirmar que el principio contenido en el primer inciso de la disposición adicional recurrida, según el cual los fondos destinados a formación continua se pondrán «a disposición de la Fundación para la Formación Continua», vulnera las competencias de la Junta de Galicia, pues corresponde a esta Comunidad Autónoma gestionarlos tras su puesta a disposición por el Estado de acuerdo con los criterios objetivos que determinen la territorialización correspondiente entre las Comunidades Autónomas competentes.

Sin embargo hay que tener en cuenta que este criterio sólo es extensivo al primer inciso del párrafo que estamos examinando, ya que su segundo inciso se refiere a un aspecto diferente: el de la exclusión de la puesta a disposición de la Fundación para la Formación Continua de una parte de los fondos presupuestados, los cuales, por ir destinados a la «formación continua en las Administraciones públicas, se financiarán al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas».

Pues bien, en relación con esta exclusión debemos tomar en consideración nuestra doctrina de que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso) asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica», pero ello ha de realizarse de modo que «tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto el Estado debe respetar el orden competencial» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

Trasladando esta doctrina al presente supuesto puede afirmarse que es constitucionalmente legítimo que el Estado destine 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. Pues bien, en la primera de estas materias al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (art. 28.1 EAG), mientras que en la segunda, como hemos visto, la competencia normativa (toda la competencia normativa y no sólo la competencia para dictar bases) corresponde al Estado, y a la Comunidad Autónoma la de ejecución. En todo caso los precitados 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.

En conclusión, la previsión de este segundo inciso, relativa al destino de fondos presupuestarios del Estado para la formación continua en las Administraciones públicas, en lo referente a su dimensión normativa, no resulta alcanzada por el reproche de este recurso de inconstitucionalidad, que se ciñe a la dimensión ejecutiva o aplicativa, respecto de la cual el inciso ahora contemplado nada dice, por lo que no puede ser considerado contrario al orden constitucional de competencias siempre que se interprete que dichos fondos han de distribuirse entre las Comunidades Autónomas según criterios objetivos de reparto.

Sin embargo resta por analizar una última cuestión regulada también en este segundo inciso del que nos venimos ocupando. Se trata de apreciar si resulta ajustado al orden constitucional de distribución de competencias el criterio de que deba ser la Comisión tripartita de seguimiento quien acuerde el importe de la financiación estatal que haya de destinarse a la formación continua en las Administraciones públicas.

Pues bien, como anteriormente hemos dejado sentado, la legítima capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica debe respetar el orden competencial «tanto en la programación como en la ejecución del gasto». Por tanto, una vez que hemos afirmado que el Estado tiene plena competencia para destinar sus fondos a la formación continua en las Administraciones públicas, debe indicarse complementariamente que al hacerlo habrá de tener en cuenta necesariamente las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia. Partiendo de este principio podemos extraer la consecuencia de que no se acomoda al marco competencial expuesto el hecho de que el Estado adopte las decisiones de programación y, por tanto, las relativas al monto de la financiación dirigida a estas acciones formativas, con el concurso de las representaciones sindical y empresarial y no lo haga con el de la Comunidad Autónoma de Galicia, máxime cuando los fondos a tomar en consideración en la fracción correspondiente son aquéllos que han de destinarse a la formación continua de los empleados públicos de dicha Comunidad.

En suma, vulneran las competencias de la Junta de Galicia la precisión, que figura en el primer inciso del párrafo segundo, de que los fondos presupuestarios se pondrán a disposición de la Fundación para la Formación Continua y el criterio, contenido en su segundo inciso, de que la Comisión tripartita de seguimiento acuerde el importe que ha destinarse a la formación continua del personal de aquella Comunidad Autónoma.

c) Por último, el tercer párrafo de la disposición adicional recurrida dispone:

«Si, durante el ejercicio de 1995, se produjeran Acuerdos al amparo de lo establecido en el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, se habilitará la correspondiente financiación en el seno de los presupuestos del INEM, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.»

Este párrafo tampoco vulnera las competencias de la Junta de Galicia en cuanto se refiere a su dimensión normativa, pues se limita a prescribir en el ámbito estrictamente normativo, al que no alcanza la reivindicación

competencial, que pueden habilitarse con cargo a los presupuestos del INEM nuevos fondos para formación continua como consecuencia de lo acordado en el ámbito de los Acuerdos o convenios colectivos, y ello con sujeción a lo regulado en el art. 64 de la Ley general presupuestaria respecto de los créditos extraordinarios o suplementarios. Sin embargo, aunque el párrafo nada diga respecto a la territorialización de estos fondos, ha de interpretarse que los mismos deben trasladarse también a las Comunidades Autónomas para su gestión.

En conclusión, los párrafos primero y tercero de la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 no vulneran las competencias de la Junta de Galicia, pero sí lo hacen las regulaciones de su párrafo segundo, relativas a las facultades de la Fundación para la Formación Conjunta y de la Comisión Tripartita de Seguimiento.

9. Por todo lo expuesto, el contenido del párrafo segundo de la disposición adicional impugnada, en cuanto dispone, de un lado, la remisión de los fondos presupuestarios a la Fundación para la Formación Continua y, de otro, que la Comisión Tripartita de Seguimiento acuerde el importe de los fondos que deben destinarse para la formación continua en las Administraciones públicas, resulta contrario al orden constitucional de competencias y, por consiguiente, inconstitucional y nulo.

No obstante, en cuanto que la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 ya ha agotado sus efectos, debemos precisar el alcance del pronunciamiento contenido en nuestro fallo, que se limita a fijar el alcance de la competencia controvertida y a establecer que los efectos de la nulidad declarada se producirán desde la fecha de la publicación de la presente Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

## 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 recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Galicia contra la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995 y, en consecuencia:

1.º Declarar que son contrarias al orden constitucional de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulas, en los términos y con el alcance expresados en el fundamento jurídico 9 de esta Sentencia, las facultades que el párrafo segundo de dicha disposición adicional atribuye a la Fundación para la Formación Continua y a la Comisión Tripartita de Seguimiento.

2.º Que el párrafo tercero de la disposición adicional no es inconstitucional interpretado en el sentido indicado en el penúltimo párrafo del fundamento jurídico 8.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—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. 1026/95*

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.

Creo que el presente recurso coincide en sus líneas esenciales con el que se decidió por la STC 95/2002, de 25 de abril, y reconozco que la Sentencia actual sigue fielmente la doctrina proclamada en la precedente Sentencia; mas, comoquiera que disenti del criterio de la mayoría reflejado en dicha Sentencia, por una razón de coherencia personal, me parece conveniente mantener respecto de la actual la misma discrepancia manifestada respecto de la anterior.

Para evitar innecesarias reiteraciones, me remito, dándolos aquí por reproducidos, a los apartados 1, 3, 5 y 6 de mi Voto particular a la repetida Sentencia (pues los apartados 2 y 4 tenían una referencia más específica a las circunstancias de aquel caso distintas del actual) con el lógico cambio de las alusiones a la Comunidad Autónoma recurrente en cada caso, a los preceptos estatutarios respectivamente concernidos y preceptos impugnados en cada proceso, debiéndose entender sustituidas las alusiones a la Generalidad de Cataluña del Voto precedente por la alusión a la Comunidad Autónoma de Galicia, la alusión a la disposición adicional 23 de la Ley 39/1992, por la alusión a la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, y la alusión al art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por la alusión al art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

En tal sentido evacúo mi Voto.

Madrid, a diecisiete de octubre 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. 1026/95*

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. 1026/95.

Al seguirse en la indicada Sentencia la línea argumental sobre la que descansa el fallo de la Sentencia 95/2002, de 25 de abril, frente a la cual hice constar mi discrepancia en otro Voto particular, reproduzco en éste, con las adaptaciones al caso ahora sometido al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, las líneas esenciales de mi disenso respecto de la doctrina ahora reiterada.

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

2. *El título atributivo de competencia sobre la materia objeto de la controversia enjuiciada es el «laboral»,*

por lo cual los preceptos del «bloque de la constitucionalidad» relevantes a efectos de la resolución del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencia sometidos a nuestro enjuiciamiento son los que se contienen en los arts. 149.1.7 CE y 29.1 EAG.

Comparto el encuadramiento competencial que se efectúa en los fundamentos jurídicos 5, 6 y 7 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» o «enseñanza» (art. 31 EAG) 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 los fundamentos jurídicos 6 y 7 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 Galicia son los contenidos en los arts. 149.1.7 CE y 29.1 EAG.

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 Galicia 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 EAG 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 Galicia 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. 29.1 EAG 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 Galicia 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. 29.1 EAG «reserva» al Estado «todas las competencias en materia de migraciones inte-

riores 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 Comunidad Autónoma gallega en el primer inciso del art. 29.1 EAG 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 EAG incluye, en definitiva, dos reglas o principios complementarios: el que confiere a la Comunidad Autónoma de Galicia la titularidad de la competencia de ejecución sobre la «materia laboral» y el que declara propias del Estado «todas las competencias» sobre los Fondos de ámbito nacional, instituciones que, por la ubicación sistemática de la norma que las contempla, debemos calificar de «laborales».

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

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

Así pues, desde las premisas afirmadas en el apartado anterior, y estando a los términos en que el 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 EAG, 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 Comunidad Autónoma de Galicia 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 7 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 de la cuota de formación profesional «a la financiación de acciones formativas ... que se desarrollen conforme a lo establecido en el Acuerdo Nacional sobre

Formación Continua» (conforme a lo establecido en el Acuerdo tripartito en materia de formación continua), lo que dio lugar a que la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, dispusiera que: «De la cotización a Formación Profesional a que se refiere el art. 105.nueve.2.3, de esta Ley, la cuantía que resulte de aplicar a la base de dicha contingencia un 0,25 por ciento se afectará a la financiación de acciones formativas acogidas al Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992». Y que «[e]l importe de la citada cantidad, que figura en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo, se pondrá a disposición de la Fundación para la Formación Continua, creada al amparo del citado Acuerdo, salvo el importe que la Comisión Tripartita de Seguimiento acuerde destinar a la Formación continua en las Administraciones públicas, cuyas acciones formativas se financiarán en el marco presupuestario público, al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas».

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» a una Fundación, ente dotado de personalidad jurídica, creado «al amparo» del Acuerdo nacional sobre formación continua.

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 supondría una innovación en el campo de la ejecución de la «materia laboral» contemplada en el EAG (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 Comunidad Autónoma de Galicia, ya que, como consecuencia de la operación contemplada, las atribuciones asumidas por ésta conforme al art. 29.1, primer inciso, EAG, 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 EAG, 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 Comunidad Autónoma de Galicia por el primer inciso del art. 29.1 EAG. Pero tampoco cabe sostener, en buena lógica, lo contrario: que la fuerza expansiva del principio consagrado en el art. 29.1, primer inciso, EAG reduzca el significado de la regla especial (que no excepcional) recogida en el segun-

do inciso del art. 29.1 EAG, 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 EAG (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 Comunidad Autónoma de Galicia, 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 Galicia. 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 8 y 9 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 y 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. 29.1, segundo inciso, EAG reserva al Estado todas las competencias relativas a dicha institución, por lo que no puede sostenerse que resulte procedente efectuar

en favor de la Comunidad Autónoma de Galicia 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 diecisiete de octubre de dos mil dos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—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. 1026/95*

Como tuvimos ocasión de señalar en el Voto concurrente que formulamos a la Sentencia 95/2002, de 25 de abril, y puesto que ésta sigue en esencia la argumentación desarrollada en aquélla, reiteramos que coincidimos en el fallo y en parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia. Consideramos, no obstante, con el mayor respeto hacia el criterio expresado en la Sentencia, que el concepto «fondos nacionales y de empleo» que el art. 29.1 EAG reserva a la plena competencia estatal, limitando la competencia autonómica de ejecución de la legislación laboral, posee una dimensión material, más relevante que la formal, que con base en el sistema de distribución competencial de la propia Constitución justifique su creación y que, al igual que las exigencias formales que han de satisfacer la configuración de estos fondos, está ausente en la regulación que se contiene en el párrafo 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, impugnada.

Compartimos cuanto se argumenta en el fundamento jurídico 7 a propósito de que la financiación de las acciones formativas acogidas al Acuerdo nacional sobre formación continua, de 16 de diciembre de 1992, no constituyen un fondo de ámbito nacional, ya que, se dice, «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 [como se indica en la STC 95/2002, FJ 13] no puede identificarse como fondo de ámbito nacional o de empleo la regulación sustantiva ni el dispositivo financiero para la formación continua ...»; y «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)». Concluyendo que «la financiación objeto de regulación en la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994 no constituye un fondo nacional o de empleo, razón por la cual no quedan reservadas al Estado respecto de la misma todas las competencias, sino que, en virtud de su configuración como medida 'laboral', ha de ser la Comunidad Autónoma de Galicia quien adopte las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto.»

Pero la argumentación expuesta no es suficiente, en nuestra opinión, para justificar la constitución de estos fondos nacionales, de la que resulta la restricción de la competencia autonómica ordinaria de ejecución de la legislación laboral, por que, de ser así, bastaría la mera

invocación formal por el Estado de la configuración de un fondo nacional con unos rasgos formales y un régimen jurídico propio para que obtuviera respaldo constitucional.

En efecto, es claro que el art. 29.1 EAG 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 o de empleo con sólo dotar a los mismos de un carácter nacional y sin necesidad de atender a cualesquiera otras características materiales 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 Galicia 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 citado art. 29.1 EAG 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 Galicia, identificando las concretas materias, entre ellas y en lo que ahora interesa, los fondos «de ámbito nacional», en las que tal posibilidad existe en virtud justamente de tales fundadas razones. 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 nacional sobre formación continua, para cuya financiación se prevén las correspondientes cantidades en la disposición presupuestaria impugnada en cumplimiento del Acuerdo tripartito suscrito el 22 de diciembre de 1992 entre las organizaciones firmantes del citado Acuerdo nacional sobre formación continua y el Gobierno, no puede apreciarse ni se justifica que existan razones bastantes para desapoderar a la Comunidad Autónoma de Galicia de sus competencias ejecutivas o gestoras en materia laboral, atribuyendo al Estado o a quienes éste designe su ejercicio y reservándose aquél las funciones de tutela y control material y financiero, por la sola razón de que el sistema tenga un carácter o ámbito nacional. En efecto, ninguna de las acciones formativas previstas en el mencionado Acuerdo nacional sobre formación continua 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 puedan existir 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.

En el caso aquí enjuiciado, tal intervención del Estado no se halla justificada ni era necesaria, sin que éste pudiera pretender que nos encontráramos ante un fondo «de ámbito nacional» a efectos del art. 29.1 EAG, como lo confirma el que, según alega la Junta de Galicia —y así se recoge en los antecedentes 2.a), aunque nuestra Sentencia no responda a tal alegación en su fundamentación jurídica—, las funciones y servicios en materia de gestión de la formación continua de los trabajadores ocupados, al igual que la de trabajadores desempleados, habían sido transferidos a la Comunidad Autónoma con efectos de 1 de enero de 1993 (RD 146/1993, de 29 de enero, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, BOE de 4 de marzo de 1993). Por lo que hemos de concluir 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 veintiuno de octubre de dos mil dos.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—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 núm. 1026/95*

El presente Voto particular —que emito con el máximo respeto para los Magistrados que asumen en todos sus términos la Sentencia del Pleno— se refiere a un concreto

extremo de dicha resolución, según la exposición que sigue.

Creo que el presente recurso coincide en sus líneas esenciales con el que se decidió por la STC 95/2002, de 25 de abril, y dado que la actual Sentencia sigue fielmente la doctrina proclamada en la susodicha resolución y, comoquiera que disentí del criterio de la mayoría reflejado en dicha Sentencia, por una razón de coherencia personal, resulta necesario sostener respecto de la actual la misma discrepancia manifestada respecto de la anterior.

A fin de evitar innecesarias reiteraciones, me remito, dándolos aquí por reproducidos, los argumentos de mi Voto particular a la mencionada resolución 95/2002 con el lógico cambio de las alusiones a la Comunidad Autónoma recurrente en cada caso, a los preceptos estatutarios respectivamente concernidos y preceptos impugnados en cada proceso, debiéndose entender sustituidas las alusiones a la Generalidad de Cataluña del Voto precedente por la alusión a la Comunidad Autónoma de Galicia, la alusión a la disposición adicional 23 de la Ley 39/1992, por la alusión a la disposición adicional segunda de la Ley 41/1994, y la alusión al art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña por la alusión al art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

En tal sentido evacúo mi Voto.

Madrid, a veintiuno de octubre de dos mil dos.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.