

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1514** *Pleno. Sentencia 7/2013, de 17 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 3030-2006. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la resolución de la Secretaría General para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas de 17 de octubre de 2005, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Competencias sobre legislación laboral, régimen jurídico de las Administraciones públicas y régimen estatutario de los funcionarios públicos: competencias de ejecución cuyo ejercicio corresponde a la Generalitat de Cataluña (STC 225/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3030-2006, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con la resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado y registrado en este Tribunal en fecha 17 de marzo de 2006, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra la resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas.

A fin de delimitar el objeto del conflicto, la demanda comienza señalando que «no se va a cuestionar ninguno de los principios básicos o criterios que se mencionan en el IV AFCAP [Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas] en orden a que los planes presentados por los distintos promotores puedan resultar merecedores del otorgamiento de las ayudas, sino que lo que propiamente la Generalitat reclama es la puesta a su disposición de los fondos correspondientes a la formación del personal de las entidades locales de Cataluña, oponiéndose a la gestión centralizada que se establece en el controvertido Acuerdo», añadiendo, con igual propósito de clarificación del conflicto, que «no van a ser objeto de impugnación en el presente conflicto, ni tampoco en otro posterior, las

disposiciones dictadas para la aplicación del IV AFCAP», capítulo éste en que se mencionan la Orden APU/80/2006, de 12 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 26 de enero de 2006 y que tiene una vigencia prevista durante el cuatrienio 2006-2009, así como la resolución de 27 de enero de 2006 del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), por la que se convoca para el ejercicio de 2006 la concesión de ayudas en el marco del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de enero de 2006. Y no van a serlo porque, en la medida en que ambas suponen la aplicación detallada de las previsiones del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones Públicas y, por consiguiente, de ellas también cabe predicar los mismos defectos competenciales, «tal impugnación no resulta estrictamente necesaria a los efectos de defender el orden competencial que aquí se pretende».

2. La pretensión instada se apoya, de modo resumido, en los siguientes razonamientos:

a) Por lo pronto, la parte actora arguye que estamos una vez más ante una situación en que se ve obligada a plantear un conflicto competencial en un tema de subvenciones, materia sobre la que la STC 13/1992, de 6 de febrero, ya declaró que la técnica de reparto territorial de las subvenciones para su gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas competentes resulta la más ajustada al modelo de Estado complejo diseñado en el texto constitucional. Con posterioridad a la clara definición doctrinal expuesta, sin embargo, el Gobierno del Estado en más de una ocasión ha pretendido alterar las bases de la doctrina constitucional, elevando a la condición de regla general la excepcional posibilidad de gestión centralizada de las subvenciones. La distribución de las ayudas destinadas a la formación continua de empleados públicos, funcionarios y laborales, ilustra de manera ejemplar esta orientación.

En esa dirección, la Generalitat hubo de plantear ante el Tribunal un conflicto competencial frente a la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 4 de mayo de 1995 que traspuso el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas suscrito el 21 de marzo de 1995, el cual atribuía al Instituto Nacional de Administración Pública y a la Comisión general para la formación continua la aprobación de los planes de formación que afectaban sólo al personal de la Generalitat y la decisión sobre la aplicación de los créditos destinados a su financiación. La STC 228/2003, de 18 de diciembre, estimó el conflicto y declaró que vulneraban las competencias de la actora ciertos preceptos de esa orden y las resoluciones del INAP que la aplicaban, en tanto afectaban a planes de formación de empleados públicos autonómicos. En concreto y en relación con la territorialización y distribución de los fondos, este pronunciamiento declaró, en el fundamento jurídico 11, que «del examen de la resolución de 20 de junio de 1995 se desprende meridianamente que la financiación remitida a la Generalitat no ha tenido lugar de la forma en que se exige en nuestra STC 13/1992, FJ 8 b), *in fine*... pues la financiación sólo se ha remitido... una vez resuelto por el INAP el proceso concurrencial que se ha estimado vulnerador de las competencias de la Generalitat, siendo así que el respeto de las mismas hubiera reclamado que la remisión de la financiación, de no hacerse en los propios Presupuestos, se hubiera realizado sin el sometimiento a la condición de que el INAP acordara previamente la concesión de la ayuda, pues todo ello impide que la Generalitat haya ejercido sus competencias de modo efectivo». A juicio de la Generalitat, el Gobierno del Estado, amparándose en que la STC 228/2003 no contiene pronunciamiento alguno relativo al personal de las Administraciones locales ubicadas en Cataluña, ha decidido la inaplicación de estos mismos criterios al caso ahora a examen, manteniendo en el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas para este personal de las Administraciones locales un modelo de gestión centralizada de las ayudas. De ahí la finalidad de este conflicto, que no es otra que la de lograr que la doctrina sentada en el pronunciamiento últimamente citado se extienda al personal que presta sus servicios en las Administraciones locales de Cataluña.

b) Con vistas a delimitar de manera constitucionalmente adecuada el encuadre competencial del presente conflicto, la demanda califica las ayudas que el Estado destina a fomentar la formación continua de los empleados públicos como subvenciones. Esta preliminar configuración exige, de inmediato, delimitar subjetivamente la competencia material sobre formación continua de los empleados públicos, a cuyo efecto la demanda recuerda que la STC 190/2002, de 17 de octubre, aplicando criterios sentados en la STC 13/1992, afirmó «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». Ese encuadre competencial determina, según la Generalitat, que en esta ocasión el marco competencial quedaría establecido por las siguientes reglas. En cuanto al personal de la Administración local cuya relación tenga carácter funcional, el art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer, entre otras materias, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Por su parte y en perfecta correspondencia con lo anterior, el art. 10.1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) dispone que corresponde a la Generalitat de Cataluña, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre el régimen jurídico de la Administración de la Generalitat y de los organismos que dependan de ella, así como sobre el régimen estatutario de sus funcionarios, lo que incluye al personal de las entidades locales. Y, en cuanto al personal de la Administración local cuya relación tenga carácter laboral, el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado competencia normativa sobre la legislación laboral, mientras que su ejecución corresponde a la Generalitat de acuerdo con el art. 11.2 EAC. A su vez y en atención a que los fondos cuya disposición se reclama van destinados en este caso para la formación continua del personal que presta sus servicios en el ámbito local, puede invocarse también el título del art. 9.8 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.18 CE.

Atendida la conjunción de títulos competenciales que se da en el caso a examen, la Generalitat entiende que el canon de enjuiciamiento debe ajustarse al segundo de los supuestos generales enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, que concurre «cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidad Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva... o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidad Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución». En lo que afecta a las funciones de gestión de este supuesto, el fundamento jurídico 8 b) de la citada STC 13/1992 deja claro que «la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidad Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias». Frente a esta doctrina constitucional reiterada, el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas significa la pervivencia de un modelo de gestión centralizada de los fondos públicos destinados al ámbito local, privando a las Comunidad Autónomas de sus competencias al respecto.

c) Saliendo al paso de la respuesta dada por el Gobierno del Estado al requerimiento previo al presente conflicto, la Generalitat de Cataluña alega que este Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones que su doctrina relativa a las subvenciones resulta también de aplicación en los casos en que los beneficiarios de las ayudas, por estar destinadas a la realización de actuaciones de su competencia, son directamente las entidades locales. Así lo hizo en la STC 202/1992, de 23 de noviembre, en la que se resolvió el conflicto

planteado en relación con una orden del Ministerio de Sanidad y Consumo relativa a ayudas para colaboración y asistencia técnica con las corporaciones locales para el establecimiento de oficinas municipales de información al consumidor. Y también fue esta la solución adoptada por la STC 59/1995, de 17 de marzo, al resolver el conflicto de competencia a que dio lugar un convenio entre el Director General de la Vivienda del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Concejal-Presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, por el que el Estado financiaba operaciones de rehabilitación de viviendas.

d) El último apartado de la demanda se dedica a analizar el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas a la luz de la doctrina constitucional expuesta. Empieza diciendo que, como ha quedado indicado reiteradamente, el objetivo del presente conflicto, más que denunciar aspectos puntuales del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, lo que pretende es que, al estilo de lo que acontece con los fondos dirigidos a la formación continua de los empleados autonómicos, también los fondos de las partidas presupuestarias destinadas a la formación continua de los empleados locales «sean territorializados según criterios objetivos entre las Comunidades Autónomas, asignándose a la Generalitat de Cataluña los correspondientes a la formación del personal de la Administración local de su territorio para su gestión descentralizada».

Expuesto lo anterior, el Abogado de la Generalitat de Cataluña procede a señalar los puntos concretos del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas que, a su juicio, materializan la expresada reivindicación competencial. Expone que la oferta formativa debe contenerse en «planes de formación continua» (art. 2), que pueden ser unitarios (afectan al personal de una sola Administración pública, art. 8), agrupados (afectan a dos o más entidades locales, art. 9) o interadministrativos (destinados a la formación de empleados públicos no solo de la Administración promotora sino también de otras, art. 10), impugnando estos preceptos por no reconocer su competencia a la hora de decidir la aplicación de las ayudas presupuestadas para subvencionar los planes unitarios destinados al personal de una entidad local del territorio catalán, los planes agrupados que afecten al personal de dos o más entidades locales del territorio catalán y los planes interadministrativos promovidos por la federación o la asociación catalana de municipios para formar empleados públicos de las entidades locales del territorio de Cataluña, así como los promovidos por la Administración autonómica destinados tanto al personal propio como al de los entes locales de su territorio.

Según la actora, también vulneran el orden competencial descrito, en tanto rigen la formación del personal de entidades locales de Cataluña, otras previsiones del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. En concreto, las tres siguientes: 1.º las del art. 14, que prevén la intervención de la comisión de formación continua correspondiente con carácter previo a solicitar la aprobación de planes unitarios (punto 1), de la comisión de formación continua de la Administración local para la aprobación de los planes agrupados (punto 3) y para la aprobación inicial de los planes interadministrativos promovidos por las federaciones o asociaciones de municipios de ámbito autonómico (punto 4, apartado segundo), y, en fin, de la comisión general para la formación continua para la negociación y aprobación de los planes interadministrativos (punto 4, apartado primero); 2.º las del art. 16 b), que atribuyen a la comisión general para la formación continua las siguientes funciones: «4. Fijar criterios y adoptar acuerdos en relación con la distribución, aplicación y gestión de los fondos disponibles para la financiación de las acciones de formación continua»; «5. Proponer la convocatoria de ayudas»; «6. Aprobar, con carácter definitivo, los planes de formación interadministrativos, así como sus solicitudes de modificación»; «7. Adoptar las medidas necesarias para la acreditación y certificación de la formación continua, sea cual sea el promotor y el ámbito de realización de la misma, según la normativa vigente»; «9. Llevar a cabo el seguimiento y control de los planes» y «17. Resolver, en su caso, aquellas discrepancias surgidas en la negociación de los planes de formación continua y no resueltas en el seno de la comisión de formación continua correspondiente» y 3.º las del art. 18, que atribuyen a la comisión de formación

continua de la Administración local las siguientes funciones: «b) Aprobar las solicitudes de los planes de formación que sean presentados por los distintos promotores, dentro de su ámbito correspondiente e informar de su aprobación, en el plazo de un mes, a la Comisión General para la Formación Continua, excepto los planes interadministrativos que serán aprobados en la Comisión General para la Formación Continua»; «e) Aprobar las propuestas de modificación de planes de formación»; «d) Negociar los planes de formación agrupados, así como los unitarios que afecten a distintas unidades administrativas en los términos previstos en el art. 14» y «e) Resolver las discrepancias que surjan en el procedimiento de tramitación de los planes a que hace alude el art. 14.1 a)».

Finalmente, el Abogado de la Generalitat de Cataluña argumenta que el ejercicio autonómico de esas funciones de gestión resulta obstaculizado por el art. 19 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas que, aun cuando no lo formule de manera expresa, conduce a que la resolución final de otorgar las ayudas corresponda al Director del INAP, previo preceptivo informe de un ente estatal como es la comisión general para la formación continua, en el caso de los planes interadministrativos, o la comisión de formación continua de la Administración local, en el caso de los planes unitarios y agrupados.

3. Mediante providencia de 25 de abril de 2006, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con la resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Se ordenó, igualmente, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Por último, se convino comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare la citada resolución administrativa, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC–, así como su publicación en los diarios oficiales, estatal y autonómico.

4. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 6 de junio de 2006, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que exponemos a continuación.

a) El Abogado del Estado considera preventivo este conflicto competencial. Si, tal y como reitera la Generalitat al promoverlo, lo que reclama «es la puesta a su disposición de los fondos correspondientes a la formación del personal de las entidades locales de Cataluña, oponiéndose a la gestión centralizada que se establece en el controvertido Acuerdo», el conflicto es preventivo «porque la resolución impugnada está desprovista de toda referencia a la gestión centralizada de las ayudas para la formación continua... sin que la actuación futura que denuncia como producida la Generalitat pueda inexcusablemente ser considerada consecuencia necesaria de aquella Resolución».

Además, sigue alegando, el carácter preventivo se desprende de la argumentación que la demanda ofrece contra algunos preceptos del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Así, la invasión competencial que suscita la Generalitat no puede imputarse a los arts. 8, 9 y 10 porque «tales preceptos se limitan a definir respectivamente los planes unitarios, agrupados e interadministrativos a elaborar por las entidades promotoras que deseen financiar acciones formativas con cargo a los fondos de formación continua, definiciones que difícilmente pueden estimarse vulneradoras del orden constitucional de distribución de competencias». De otro lado, la denuncia de vulneración competencial derivada de las funciones que los arts. 14, 16 y 18 atribuyen a las comisiones de formación continua, según el Abogado del Estado, «cabe calificarla de inadmisibles, pues olvida con ello el demandante que los planes de formación que nos

ocupan se adoptan como acuerdo entre las Administraciones implicadas en el seno de la Comisión General para la Formación Continua» y, además, porque las mismas tienden, precisamente, a garantizar la aplicación de unos criterios objetivos y homogéneos por parte de todas las Administraciones Públicas en una materia que mucho tiene que ver con la calidad de los servicios que prestan las Administraciones Públicas en el territorio nacional (art. 1 del IV Acuerdo)». Termina el Abogado del Estado razonando que es en la acusación que la demanda dirige contra el art. 19 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas donde el propio actor manifiesta más abiertamente el carácter preventivo de la impugnación, pues llega a decir que «visto el resultado a que abre la puerta y conduce lo dispuesto en el art. 19 del IV AFCAP a favor del INAP, en el presente conflicto se reclaman también las funciones de gestión que, indeterminadamente, habilita el art. 19 del IV AFCAP a favor del INAP».

En fin, siguiendo la tesis de la demanda, sería, en su caso, la convocatoria de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas el acto que produciría la efectiva invasión competencial y que, por tanto, podría dar lugar al planteamiento del conflicto. No habiéndose impugnado tal acto, parece claro que el presente conflicto es puramente preventivo.

b) En cuanto al fondo, el Abogado del Estado sostiene que este proceso no puede decidirse trasladando sin más la doctrina fijada en la STC 228/2003, pues viene referida únicamente a la formación continua de los empleados autonómicos mientras que la presente controversia competencial alude a la formación continua del personal al servicio de las entidades locales, cuestión que no es análoga desde el punto de vista competencial y que debe resolverse atendiendo a la jurisprudencia de este Tribunal sobre dichas entidades.

En este sentido, como quiera que las competencias a tener en cuenta no son solamente las «asignadas directamente por la Constitución» sino también las que resulten de los «Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidad Autónomas» (art. 59 LOTC), el Abogado del Estado juzga relevante que el art. 96 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), que atribuye al Instituto de Estudios de Administración Local (refundido en el INAP) competencia para desarrollar cursos destinados a funcionarios al servicio de las entidades locales y para colaborar en la realización de los mismos con las Comunidad Autónomas o con las propias Corporaciones, no fuese cuestionado en los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra dicha ley. En segundo lugar, destaca que la STC 214/1989, de 21 de diciembre, partiendo del carácter bifronte de las autonomías locales y de su concepción constitucional como elemento de división y organización del territorio del Estado, reconoce que pueden entablarse relaciones directas entre el Estado y las entidades locales. Especificando ese principio, dicha Sentencia razona en su fundamento jurídico 25 que la decisión del legislador estatal de fijar como básicas determinadas funciones, luego necesarias en todas las corporaciones locales y reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación, «justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados» y, aludiendo al art. 98 LBRL, que prevé un sistema estatal y uniforme para la selección y formación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, declara que «el detalle y minuciosidad con que en esta materia se ha manifestado el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios –detalle que agota el ámbito normativo y, en aspectos muy relevantes, el propio ámbito de la ejecución que pudiera corresponder a las Comunidad Autónomas– no determina, sin embargo, que pueda acogerse la inconstitucionalidad del referido art. 98 LBRL». Y más adelante, en su fundamento jurídico 29 afirma que, dado que el Estado puede entablar relaciones directas con las entidades locales, nada obsta a que el art. 117 LBRL haya podido articular la Comisión Nacional de Administración Local como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya

composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas. En último término, también la STC 13/1992, ahondando en que el Estado puede entablar relaciones directas con las entidades locales, sostiene que, «aunque la ejecución de los Programas de educación compensatoria corresponda a la Comunidad Autónoma de Cataluña, las corporaciones locales pueden colaborar a esa finalidad mediante la realización de actividades de su competencia y, a tal fin, pueden recibir subvenciones del Estado, que tiene la competencia de programación general, de acuerdo con la legislación vigente. Naturalmente, esas actividades locales no pueden menoscabar las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pero la partida, en sí, no prejuzga semejante invasión competencial, por lo que la impugnación debe ser desestimada».

Aplicando la doctrina constitucional expuesta a la presente controversia, resalta el Abogado del Estado que los arts. 98.1 y 92.3 LBRL, declarados constitucionales en la citada STC 214/1989, atribuyen al INAP la formación del personal con habilitación de carácter nacional, de modo que la resolución objeto del conflicto es perfectamente legítima en tanto que, al no especificar la actividad formativa regulada, puede dirigirse válidamente al personal con habilitación de carácter nacional. Serían, en su caso, los actos concretos de aplicación dirigidos a personal distinto del referido en el art. 93.2 LBRL los que podrían dar lugar a invasión competencial, pero no el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, razón que bastaría, a su juicio, para desestimar el conflicto, pues éste no se articula para la protección frente a futuras o eventuales invasiones competenciales.

Respecto del resto del personal de las entidades locales, también existirían, en su opinión, sólidos argumentos para entender que el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas no invade competencias del demandante. Aparte de recordar que el art. 96 LBRL permite al INAP desarrollar cursos de formación para personal al servicio de los Entes locales, por sí o en colaboración con las Comunidades Autónomas o con las corporaciones locales, razona que la competencia para la formación de su propio personal corresponde a las corporaciones locales, lo que, combinado con la doctrina constitucional reseñada, según la cual caben las relaciones directas de éstas con el Estado y, en especial, que las citadas Entidades reciban en materia de su competencia directamente fondos del Estado, conduce a concluir que «debe admitirse que el Estado, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, pueda financiar planes de formación del personal de las entidades locales. Cualquier otra solución supone desconocer la naturaleza de éstas como entidades autónomas en que se organiza territorialmente el Estado».

5. Por providencia de 15 de enero de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia instado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas. Corresponde en concreto a este Tribunal discernir si la regulación que dicho acuerdo lleva a cabo de las ayudas a la formación continua del personal de las entidades locales, tanto funcionario como laboral, vulnera o no las competencias que a la Generalitat de Cataluña corresponden de conformidad con las previsiones de su Estatuto de Autonomía, en el marco de lo previsto en los arts. 149.1.7 y 149.1.18 CE.

Por decirlo en los términos de la propia demanda, «mediante el presente conflicto, más que denunciar aspectos puntuales del IV AFCAP [Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas], lo que se pretende es la reformulación o cambio de su planteamiento global por lo que se refiere a los empleados de las entidades locales, de manera que, superándose la inercia de la gestión centralizada y al igual que se hace con

los fondos destinados a la formación continua de los empleados autonómicos, también los fondos de las partidas presupuestarias destinadas a la formación continua de los empleados locales sean territorializados según criterios objetivos entre las Comunidades Autónomas, asignándose a la Generalidad de Cataluña los correspondientes a la formación del personal de la Administración local de su territorio, para su gestión descentralizada». En concreto y partiendo de este planteamiento general, la demanda reprocha a los arts. 14 (puntos 1, 3 y 4), 16 [apartado b), puntos 4, 5, 6, 7, 9 y 17], 18 (apartados b, c, d, y e) y 19 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas la violación del constitucional reparto de competencias en la materia evocada, preceptos éstos que impiden que «los fondos de las partidas presupuestarias destinadas a la formación continua de los empleados locales sean territorializados», debiendo de quedar fuera de nuestro enjuiciamiento las tachas vertidas contra los arts. 8, 9 y 10 al carecer las mismas de reflejo en el suplico del escrito de demanda [por todas, STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 a)].

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, resulta de todo punto necesario efectuar una doble observación, relativa la primera a la correcta delimitación del objeto del presente proceso y referente, la segunda, a la alegación preliminar formulada por el Abogado del Estado.

a) La exigencia de llevar a cabo una más precisa delimitación del objeto del presente conflicto trae causa en las incidencias habidas en relación con la regulación a la que la parte recurrente reprocha haber invadido su ámbito competencial. En concreto y en fecha 22 de marzo de 2010, la comisión general para la formación continua acordó aprobar el acuerdo de formación para el empleo de las Administraciones públicas que, tras su ratificación por la mesa general de negociación de las Administraciones públicas en reunión de 23 de ese mismo mes y año, fue remitida para su publicación en el «BOE» por resolución de 8 de junio de 2010 de la Secretaría de Estado para la Función Pública.

De conformidad con una consolidada jurisprudencia de este Tribunal, en los procesos constitucionales que versen sobre una controversia competencial, conforme acontece con los conflictos positivos de competencia, no podrá darse por desaparecido o extinguido su objeto cuando, a pesar de las revisiones habidas en el tratamiento normativo de la materia controvertida, la nueva ordenación jurídica mantenga, en los mismos o en equivalente términos, el anterior régimen jurídico [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]. Tal es, precisamente, lo que sucede en el presente conflicto, ya que el citado acuerdo de formación para el empleo de las Administraciones públicas reproduce en su más estricta literalidad, salvo ligeras variaciones que en nada afectan al fondo de los reproches vertidos, los contenidos de los artículos aquí impugnados. El nuevo acuerdo, incluso, mantiene la numeración de la mayor parte de dichos artículos, sin más excepción que la relativa a la tipología de los planes de formación que, en lugar de regularse en los arts. 8, 9 y 10, se trata en los arts. 7, 8 y 9.

b) Entrando en el examen de la segunda cuestión de examen previo, el Abogado del Estado manifiesta, como ya se ha hecho constar en los antecedentes, que el presente conflicto positivo de competencia tiene un carácter preventivo; o, enunciada la idea desde otro ángulo, que en él no concurre una verdadera reivindicación competencial. Sin necesidad de reiterar ahora los razonamientos esgrimidos por la representación del Gobierno en defensa de esta tesis, no resultará impertinente recordar que la ausencia de una *vindicatio potestatis* traería causa en un doble orden de consideraciones. De un lado, en la decisión administrativa a la que se imputa la vulneración del orden constitucional competencial, que es la resolución que mandata la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, en lugar de las disposiciones ministeriales que concretan y trasponen ese acuerdo, que son las que organizan con el obligado detalle la gestión de la formación continua del personal al servicio de las corporaciones locales; de otro, en el tipo de argumentación que fundamenta el conflicto y que trasluce, de manera expresa en ocasiones e implícita en otras, la convicción de la propia demandante en la dimensión cautelar del proceso constitucional instado.

No es ésta una objeción que este Tribunal pueda hacer suya. Como ya ha se ha hecho constar y ahora se reitera, el objeto del presente conflicto positivo de competencia reside en dilucidar si la resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaria General para la Administración Pública, que ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, ha vulnerado o no la distribución de competencias en materia de gestión de la formación continua del personal, funcionario y laboral, que presta servicios en las Administraciones locales ubicadas en el territorio de la Comunidad de Cataluña. El hecho de que la impugnación se dirija contra esta decisión administrativa o, por expresar la idea con mayor rigor técnico, contra el acuerdo alcanzado entre las Administraciones públicas y las organizaciones sindicales con representación en la comisión general para la formación continua cuya publicación aquella decisión ordena, en lugar de contra las disposiciones ministeriales que concretan el acuerdo mismo, no constituye en modo alguno un argumento que, considerado en abstracto, fundamente el carácter preventivo del presente conflicto competencial. Como regla general, la dimensión cautelar de un conflicto de competencias, tanto del aquí examinado como de cualquier otro, no puede inferirse sin más, y como regla general, de la naturaleza del instrumento jurídico destinado a regular un concreto reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre una singular materia sino, y ello es bien distinto, del contenido de la regulación recaída sobre la materia objeto de tratamiento por dicho instrumento formal.

Desde luego, a este Tribunal no le compete valorar si la vía elegida para articular el presente conflicto positivo de competencias resulta la más acertada en términos de defensa procesal de las pretensiones competenciales perseguidas; nuestro juicio ha de quedar circunscrito a verificar si la vía finalmente seleccionada logra encauzar o no una verdadera *vindicatio potestatis*. Y la respuesta al interrogante que se viene de formular es positiva. Al margen, en efecto, de la indeterminación o imprecisión en que incurre el enunciado de algunas de las estipulaciones del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, la demanda reprocha a casi una docena de cláusulas del referido acuerdo el violentar el marco competencial que corresponde a la Comunidad de Cataluña respecto de la formación continua de los empleados públicos, funcionarios o trabajadores por cuenta ajena, de las Administraciones locales situadas en el territorio de esa comunidad. La verificación de la exactitud o no de esas tachas de inconstitucionalidad es un cometido que no es dable en modo alguno despachar, como sugiere el Abogado del Estado, mediante un juicio global y *a limine* sobre una sistemática y generalizada indefinición de las cláusulas del referido Acuerdo en orden a la adopción de concretas medidas de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la materia aquí discutida. Es ésta, antes al contrario, una tarea que, en el presente proceso constitucional, ha de ser abordada y resuelta a través del análisis concreto y singularizado del contenido de los artículos que, en el decir de la parte recurrente, habrían invadido sus competencias en relación con la formación continua de los mencionados empleados públicos. Tal es y no otro, a la postre, el objetivo perseguido con la presentación de un conflicto de competencia: discutir la titularidad de una competencia y garantizar que su ordenación jurídica permita, a quien efectivamente ostente esa titularidad, su ejercicio pacífico, regular y estable.

3. Afirmada pues la existencia de una *vindicatio potestatis* en el presente conflicto positivo de competencias y entrando ya en el fondo del asunto, resulta obligado comenzar por señalar, como así lo hace el Abogado de la parte recurrente, que la cuestión sobre la que versa la presente controversia competencial trata sobre el alcance de la potestad subvencional del Estado en materia de formación continua de los empleados públicos al servicio de las Administraciones públicas.

En este orden de consideraciones, la Generalitat de Cataluña entiende que la presente controversia queda enmarcada en el art. 149.1, apartados 7 y 18 CE, en relación con los arts. 9.8, 10.1.1 y 11.2 de su Estatuto de Autonomía (EAC), referencias estas que, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, han de entenderse sustituidas por lo dispuesto en los arts. 136 a) y b), 160.1 a) y 170.1 b) EAC,

por ser éstas, y no aquellas, las normas que ahora, por aplicación de nuestra consolidada doctrina sobre el *ius superveniens*, constituyen el parámetro de control del presente conflicto. Es esta una aseveración que, además de no ser rebatida por el Abogado del Estado, viene confirmada por la jurisprudencia constitucional, para la que «las acciones formativas que se realicen en el seno de las Administraciones Públicas deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia 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» [STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8 b)]. En la primera de estas materias y por expresar ya la anterior conclusión en relación con el presente proceso constitucional, al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art 149.1.18 CE) y a la Comunidad Autónoma de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases [arts. 136 a) y c) y 160.1 a) y 2 EAC], mientras que, en la segunda, la competencia normativa compete al Estado (art. 149.1.7 CE) y la de ejecución a la indicada Comunidad Autónoma [art. 170.1 b) EAC].

En aplicación de la doctrina de este Tribunal relativa al esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, hemos identificado cuatro supuestos generales, señalando que, cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar «subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» [FJ 8 b)]. La gestión de estos fondos –hemos añadido en esa misma resolución– compete a «las Comunidades Autónomas, de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias» [FJ 8 b)]. En los casos en que el Estado tiene atribuida la competencia normativa sobre una materia y la de ejecución la tienen las Comunidades Autónomas, «la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.» [FJ 8 c)].

Trasladando las anteriores consideraciones al caso a examen, podemos concluir afirmando que la gestión de las subvenciones relativas a la formación de los empleados públicos de las entidades locales no puede quedar adscrita, como defiende la representación de la Generalitat de Cataluña, en un único supuesto de los mencionados en la STC 13/1992, citada. Dada la diversidad de títulos competenciales, mientras la gestión de las subvenciones de los funcionarios públicos ha de enmarcarse en el supuesto b), la del personal laboral ha de encuadrarse en el supuesto c).

En suma, los títulos competenciales aquí concurrentes habilitan al Estado a canalizar una parte de los fondos públicos destinados a la formación continua de los empleados públicos, siempre que tal destino no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostenta la Comunidad Autónoma, «la cual deberá disponer de los fondos territorializados según criterios objetivos que le corresponden con el fin de aplicarlos a la expresada finalidad» (entre otras, SSTC 190/1992, de 16 de noviembre, FJ 8; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 8; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

Al margen de lo razonado, el Abogado del Estado fundamenta la centralización de la gestión de la formación continua de los empleados al servicio de las entidades locales en la doctrina constitucional relativa al carácter bifronte del régimen local, doctrina ésta que, en su decir, comporta que las entidades de esta naturaleza puedan articular relaciones directas tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas. Esta jurisprudencia explicaría y ampararía la eventual opción del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas de sortear la gestión autonómica de las subvenciones de formación continua del personal que presta servicios en las Administraciones Locales, ubicadas en el territorio de la Generalitat de Cataluña o en el de cualquier otra Comunidad Autónoma.

La tesis que se viene de exponer ha sido descartada de manera rotunda por nuestra jurisprudencia (entre otras, SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3; y 159/2011, de 19 de octubre, FJ 7), para la que el carácter bifronte del régimen local es el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que, junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación entre éstas y las propias Comunidades Autónomas. La tan citada naturaleza bifronte del régimen local permite, pues, a las entidades locales abrir y mantener una relación directa tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas, tal y como, de otro lado, dan buena cuenta los arts. 96 y 98 de la Ley reguladora de las bases de régimen local; pero dicha naturaleza no autoriza al Estado a prescindir o marginar, en el ejercicio de sus competencias, de las que pudieran corresponder constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas. Y tratándose de la formación continua del personal al servicio de las entidades locales, hemos descartado, en la muy reciente STC 225/2012, de 29 de noviembre, la necesidad de una gestión centralizada o, lo que es igual, hemos afirmado la conformidad constitucional de la gestión descentralizada.

4. Argumentado pues que el planteamiento global no impide examinar si resulta posible la territorialización de los fondos y la aplicación de los mismos por las Comunidades Autónomas, resta por verificar si tal obstáculo resulta de los concretos preceptos del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas que la recurrente identifica como manifestaciones de esa invasión competencial.

El hilo conductor de las tachas de lesión de la distribución competencial que la Generalitat de Cataluña vierte sobre determinados enunciados de los arts. 14, 16 y 18 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas reside en la intervención de diferentes comisiones a las que se otorga unas relevantes funciones en la gestión de los planes de formación instados bien por entidades locales radicadas de manera exclusiva en su Comunidad Autónoma bien por federaciones o asociaciones de ámbito territorial autonómico y que agrupan entes de base local, comisiones esas que, al responder a una estructura centralizada, terminarían sustrayendo a la competencia autonómica el desarrollo y la ejecución de los planes de formación y, por consiguiente, de los propios fondos para su financiación. Dada la distinta naturaleza y composición de estas comisiones, un adecuado tratamiento del núcleo básico de la alegada invasión competencial exige un examen desagregado de las mismas.

En el capítulo de las diversas comisiones reguladas por el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, a las que este alude genéricamente en distintos pasajes bajo la expresión «comisión de formación continua correspondiente» [por ejemplo, art. 14.1 apartados a), párrafos segundo y tercero, y b)], hemos de prestar una especial atención a la denominada comisión de formación continua de la Administración local (art. 18). Esta comisión asume la práctica totalidad de las funciones sobre la gestión de los diferentes planes de formación destinados a los empleados públicos de entidades locales. En tal sentido y respecto de los planes unitarios, que son los promovidos por una determinada entidad local (Ayuntamiento, Diputación Provincial, Cabildo, Consejo Insular y demás entidades reconocidas en el art. 3 LBRL) con, al menos, 200 empleados públicos (art. 8.4 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas), a la mencionada comisión corresponde el desempeño de las

siguientes cuatro funciones: la intervención con vistas a resolver las discrepancias que se susciten en la negociación del contenido del plan [párrafo segundo, art. 14.1 a) del acuerdo], la negociación en caso de que el plan afecte a personal de dos o más órganos o unidades dentro de la misma entidad local [arts. 14.1 a), tercer párrafo, y 18 d)], la aprobación del propio plan [arts. 14.1 b) y 18 e)] y, en fin, la aprobación de las propuestas de modificación [art. 18 c) IV]. En relación con los planes agrupados, que son los que afectan al personal de dos o más entidades locales que agrupen conjuntamente, al menos a 200 empleados, siendo instados bien por entidades locales bien por federaciones o asociaciones de entes locales de ámbito autonómico, a la referida comisión la compete igualmente la aprobación de la solicitud del plan y de su modificación [art. 18 b) y c), respectivamente] así como, y en todo caso, su negociación [art. 18 d)]. Finalmente, la comisión de formación continua de la Administración local ahora a examen también tiene conferida la función de negociación y «aprobación inicial» de los planes interadministrativos [arts. 14.4 y 18 b)], entendiéndose por tales aquellos promovidos por una federación territorial de entidades locales de ámbito autonómico (art. 10, *in fine*).

A una comisión diferente, la comisión general para la formación continua, se le atribuyen las funciones de la aprobación «definitiva» de los planes interadministrativos, así como de la aprobación de sus modificaciones [arts. 14. 4, párrafo primero, y 18 b) del Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas].

Por otra parte, el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, al referirse a la estructura y composición de la comisión de formación continua de la Administración local, la incardina en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias (art. 18, párrafo cuarto). El encuadramiento de esta concreta comisión en una institución de ámbito estatal ofrece ya un juicio definitivo sobre el criterio rector de la gestión de los planes de formación continua del personal de los entes locales y que no es otro que su carácter centralizado. Las diversas funciones de gestión y resolución sobre los planes unitarios, agrupados e interadministrativos, promovidos bien por entes locales simples bien por organizaciones de representación de entidades locales de estructura compleja, pero en todo caso enclavados en el territorio de una concreta Comunidad Autónoma, responde, en una interpretación meramente institucional de la terminología utilizada por el acuerdo enjuiciado, a un principio centralizado o, al menos, a un criterio en el que no se percibe o visibiliza la atribución a las Comunidades Autónomas, en general, y a Cataluña, en particular, de unos espacios funcionales en los que poder ejercer sus competencias de ejecución de los planes de formación continua del personal al servicio de las Administraciones locales y, por tanto y también, de las subvenciones por el Estado para su financiación.

La ordenación competencial que lleva a cabo el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas en relación con las funciones de gestión más relevantes de los tres tipos de planes de formación para el empleo promovidos por diferentes entidades o instituciones locales de ámbito estrictamente autonómico y destinados a empleados, funcionarios o personal laboral, que prestan su servicio en ellas no respeta el régimen competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, tal y como el mismo ha sido interpretado por este Tribunal, al que ya se hizo referencia con anterioridad. En efecto y en el caso a examen, la atribución a la tan mencionada Comisión de Formación Continua de la Administración Local de las indicadas competencias en relación con la gestión de planes de formación promovidos de manera exclusiva por entidades locales o por federaciones o asociaciones de entes locales de ámbito estrictamente catalán no es constitucionalmente conforme a la distribución de competencias prevista en el art. 149.1, reglas 7 y 18, en relación con los arts. 136 a) y b), 160.1 a) y 2 y 170 1 b) EAC. Y ello, en razón de que el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas no permite a la Comunidad Autónoma de Cataluña disponer de una capacidad real y efectiva para la aprobación de los planes de formación continua del personal al servicio de las entidades locales de su territorio y, en correspondencia con ello, para la gestión de los fondos destinados a su financiación.

En consecuencia con lo razonado, ha de declararse que las funciones establecidas en los arts. 14.1 [apartados a), párrafos segundo y tercero, y b)], 14.3, 14.4, en las referencias a la comisión de formación continua de la Administración local, y 18 b), c), d) y e) del Acuerdo para la formación continua de la Administración pública de 21 de septiembre de 2005, cuya publicación en el «Boletín Oficial del Estado» fue ordenada por resolución de 17 de octubre de ese mismo año de la Secretaría General para las Administraciones Públicas, a favor de la comisión de formación continua de la Administración local, constituida en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias, invaden la competencia que el bloque de constitucionalidad confiere a la Generalitat de Cataluña en materia de formación continua de empleados públicos de las entidades locales de su territorio, a la que, por tanto, corresponde ejercer dichas funciones a través del órgano al que se encomiende su ejercicio.

5. El juicio sobre la conformidad constitucional de las competencias conferidas por el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas a la comisión general de formación continua ha de acometerse con criterios de diversidad mediante un examen diferenciado y singularizado de las diferentes funciones a las que la parte recurrente reprocha la vulneración del reparto competencial en materia de formación de los empleados públicos al servicio de la Administración local. Por lo pronto, la mayor parte de los cometidos encomendados a esta Comisión por el art. 16 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas y que el Abogado de la Generalitat de Cataluña objeta en atención a esa vulneración son fundamentalmente de dirección y coordinación de los planes de formación y de aplicación de los criterios sobre distribución de los fondos disponibles, enmarcándose así en el ámbito de la planificación general enderezada, de un lado, a garantizar la objetividad e igualdad en el reparto de dichos fondos y, de otro, a asegurar la debida cooperación y colaboración entre las diversas Administraciones públicas; la estatal, las autonómicas y la local. Es esta la naturaleza a la que responden las funciones consistentes en la fijación de «criterios» y en la toma de acuerdos «en relación con la distribución, aplicación y gestión de los fondos disponibles para la financiación de las acciones de formación» [art. 16 b) 4], en la elaboración de propuestas sobre «convocatoria de ayudas» [art. 16 b) 5], y, en fin, en la adopción «de las medidas necesarias para la acreditación y certificación de la formación para el Empleo de las Administraciones Públicas» [art. 16 b) 7]. Adicionalmente y en dicha comisión, hay un representante de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto [art. 17 b) del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas], lo que asegura a ésta no solo la posibilidad de emitir opiniones o pareceres sobre los temas de competencia de la comisión sino que, adicionalmente, también la permite incidir en los procesos de decisión. Por todo ello, ha de concluirse afirmando que las anteriores funciones atribuidas por el art. 16 del tan citado acuerdo no vulneran las competencias autonómicas de ejecución en la materia controvertida.

Diferente es la valoración referida a las funciones enunciadas en los arts. 16 b) 6, 9 y 17 del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, a tenor de los cuales corresponde a la mencionada comisión general, como ya fue anticipado, la aprobación «definitiva» así como las solicitudes de modificación de los planes interadministrativos promovidos por «federaciones territoriales destinados a formar empleados públicos de distintas entidades locales pertenecientes» a un ámbito territorial autonómico, así como el seguimiento y control de los mismos y la resolución de las discrepancias surgidas en la negociación que no hayan sido superadas en el seno de la comisión correspondiente.

No son estas unas funciones que puedan encuadrarse en el ámbito de la coordinación o colaboración entre las diferentes Administraciones públicas. Y no lo son, como ya se ha razonado, por cuanto de las dos posibles relaciones que pueden entablar las entidades locales, con el Estado y con la Comunidad Autónoma de adscripción territorial, es ésta segunda la que tiene atribuida la competencia, según hemos ya determinado en la STC 225/2012, antes citada. La atribución de las competencias para aprobar unos planes de formación gestados por entidades locales o por federaciones o asociaciones de

entidades locales con ámbito autonómico, para realizar su seguimiento y control, función típicamente ejecutiva conectada con la anterior [STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8 c)] o para resolver las discrepancias que surjan en su negociación a un órgano como la comisión general de formación continua, en el que se sientan representantes del Estado, de todas y cada una de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas así como de la Administración local, designados éstos por la Federación Española de Municipios y Provincias, que es una entidad de ámbito típicamente estatal, instala la gestión de los planes a examen en un escenario por completo alejado de su ámbito competencial natural: el autonómico.

Por lo razonado, hemos de declarar que las funciones conferidas a la comisión general para la formación continua en relación con la aprobación de la solicitud y modificación de los planes interadministrativos, con su seguimiento y control, y con la resolución de las discrepancias que surjan en su negociación, no son constitucionalmente conformes a la distribución de competencias prevista en el art. 149.1, reglas 7 y 18 CE, en relación con los arts. 136 a) y b), 160.1 a) y 2 y 170 1 b) EAC.

6. El presente conflicto adiciona, al listado de cláusulas del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas presuntamente invasoras de su competencia en materia de formación continua del personal de las entidades locales radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 19, que asigna al INAP, en su condición de órgano de apoyo a la comisión general para la formación continua, el desarrollo de «aquellas funciones que determine la Orden Ministerial por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación continua, que en todo caso garantizará las competencias que le son propias a las Comunidades y Ciudades autónomas en la materia».

De la simple lectura de la cláusula transcrita puede convenirse que la tacha de lesión del reparto competencial efectuado al art. 19 tiene, como razonara el Abogado del Estado, bien que de forma genérica referida al conflicto en su conjunto, un carácter manifiestamente preventivo. Este precepto, en efecto, entra en la categoría de las normas de remisión vacías de todo contenido sustantivo y de las que no es posible deducir regla jurídica alguna, sea cual fuere su naturaleza. O por mejor formular la idea, la única regla jurídica enunciada con precisión actúa, precisamente, como garantía de un adecuado reparto competencial en la materia.

7. Antes de pronunciar nuestro fallo, debemos de concretar el alcance de la vulneración de competencias en que incurre la resolución objeto del presente conflicto. Bajo la vigencia del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas se han podido producir situaciones jurídicas consolidadas, que podrían verse menoscabadas por el juicio de constitucionalidad contenido en el presente conflicto positivo de competencias. Siguiendo una muy consolidada doctrina de este Tribunal (por todas, 36/2012, de 15 de marzo, FJ 12), la afectación de situaciones ya consolidadas se evita mediante la mera declaración de la titularidad de la competencia en disputa. Por tanto, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante el reconocimiento de su titularidad en la materia objeto de este conflicto, en los términos que se han venido razonando en los fundamentos jurídicos 4, 5, y 6, los cuales quedan concretados en el siguiente

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que corresponde a la Generalitat de Cataluña, a través del órgano competente y respecto de los planes de formación continua a los que se refiere el presente proceso constitucional, ejercer las funciones que, de un lado, los arts. 14.1 [apartados a),

párrafos segundo y tercero, y b)], 14.3, 14.4 y 18 b), c), d) y e) del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas atribuyen a la comisión de formación continua de la Administración local, constituida en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias, y, de otro, los arts. 16 b) 6, 16 b) 9 y 16 b) 17 de este mismo acuerdo confieren a la comisión general para la formación continua, en los términos de los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos 4 y 5.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.