

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

ÍNDICE DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.

Nº Expte.	Asunto	Resolución
DI-837/2003 y 1000/2003	Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua	Informe
DII-1005/02-2	Modificación Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón al objeto de regular las acampadas.	Recomendación sin respuesta
DII-1395/02-2	Desarrollo normativo de la Ley de Vías Pecuarias	Recomendación sin respuesta
DIII-407/03-4	Reforma art. 39.1 Ley Ordenación de la Función Pública	Informe
DII-1075/02-10	Ausencia Leg. Autonómica en materia de vivienda	Sugerencia aceptada.

Dentro de este apartado se da cuenta del informe elaborado acerca de la posible vulneración del orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas por parte del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua (BOE de 12 de septiembre).

La constatación de la necesidad de desarrollar las competencias legislativas que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de vías pecuarias y vivienda, ha llevado a nuestra Institución a dirigirse al Gobierno de Aragón para que adopte las iniciativas legislativas pertinentes.

Por otra parte se incluye una mención a otro expediente tramitado en el área de Medio Ambiente en el que se puso de manifiesto la conveniencia de modificar la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón a fin de incluir una regulación de los aspectos básicos de las acampadas y de su régimen de infracciones y sanciones.

Asimismo debemos reflejar el informe elaborado a instancias de un ciudadano acerca del contenido del artículo 39.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en la redacción dada por la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

No podemos dejar de hacer referencia en este apartado, por su interés, al Dictamen de la Comisión especial de estudio que tiene por objeto la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el 20 de marzo de 2003 y publicado en el B.O.C.A. nº 312, de 1 de abril. En el Dictamen se contienen diversas propuestas en relación con la distribución competencial, el aumento de protagonismo del Parlamento, el desarrollo de los instrumentos de cooperación, la reforma de la Administración del Estado, la comarcalización, el sistema de financiación autonómico, la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, la eliminación de las limitaciones estatutarias a la facultad de disolución anticipada de las Cortes y la introducción en el Estatuto de Autonomía de una referencia expresa al recurso de casación foral.

1.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

1.1.- NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEY 6/2003, DE 27 DE FEBRERO, DEL TURISMO DE ARAGÓN PARA REGULAR LAS ACAMPADAS.

La circunstancia que motivó la apertura de oficio de este expediente fue la observación de problemas que se venían reiterando por una acampada masiva y no legalizada en el término municipal de Bielsa.

Junto a consideraciones de diverso orden, se observó que la regulación de esta actividad en la *actual Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón*, adolecía de ciertos defectos que se indicarán a continuación.

Entre los principios de la política turística de la Comunidad Autónoma instituidos en la nueva Ley está la protección del patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos conforme al principio del desarrollo turístico sostenible; a tal efecto, las Directrices parciales sectoriales de ordenación de

los recursos turísticos establecerán los modos óptimos para su aprovechamiento y protección, con especial atención a los aspectos de preservación y restauración de los valores ambientales y culturales.

En orden al cumplimiento de estos objetivos, la regulación de los alojamientos al aire libre se hace de forma restrictiva, dedicando a tal fin el artículo 39, que entiende como tales los comúnmente conocidos como camping: espacios de terreno delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, ofrecido al público de forma habitual y profesional, mediante precio, para su ocupación temporal con tiendas de campaña, caravanas u otros elementos desmontables.

Como complemento de ese artículo, la disposición final tercera prohíbe las áreas de acampada y la acampada libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, con una salvedad temporal para aquellas que cuenten con autorización turística a la entrada en vigor de la Ley, concediéndoles un plazo de tres años para su transformación en alojamientos turísticos al aire libre.

La figura de las áreas de acampada venía regulada en el Capítulo IV del *Decreto 79/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento sobre campamentos de turismo y otras modalidades de acampada*, cuyo texto ya presentaba cierta desconfianza hacia las mismas, dados los problemas que generan: el artículo 40 dispone que la autorización se otorgará por un periodo de 5 años, prorrogables por otros cinco, y que transcurrido el plazo autorizado podrá exigirse su conversión en camping público, debiendo ser clausuradas en caso contrario.

La acampada constituye una forma de turismo relativamente frecuente que en determinadas circunstancias puede generar riesgos graves para las personas o tener una repercusión medioambiental negativa, pero ha merecido una atención escasa del legislador, que se ha limitado, en una disposición final de la Ley 6/2003, a remitir a un reglamento el régimen de las acampadas en general.

Esta remisión tan genérica tiene una doble consecuencia: por un lado, concede a la autoridad que ostenta la potestad reglamentaria un margen tal vez excesivo para realizar su tarea, que únicamente encuentra dos límites: el superior, que serían los alojamientos turísticos al aire libre (art. 39) como forma de turismo mas organizada dentro de la libertad que confiere el contacto directo con la naturaleza que proporcionan los camping, y el inferior, que vendría determinado por la prohibición de las áreas de acampada y la acampada libre

que impone la disposición final tercera de la Ley. Por otro, que reviste una mayor importancia, la ausencia de regulación legal de todos estos supuestos determina que el incumplimiento de las condiciones que les sean exigibles en orden a salvaguardar valores superiores como la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente, que el Reglamento concreta detalladamente, carezca de la consecuencia que necesariamente debe seguir a estas conductas, que es la sanción administrativa y la imposición de medidas coercitivas para la eliminación del peligro y/o la restitución de los lugares ocupados a su estado anterior.

En efecto, el catálogo de infracciones administrativas enunciado en el Capítulo III de la Ley del Turismo alude, lógicamente, a acciones u omisiones sobre actividades tipificadas en su propio texto. La práctica ausencia de regulación de las acampadas hace que el incumplimiento de las condiciones que reglamentariamente se establezcan en un futuro no haya sido previsto en la Ley como infracción que lleva aparejada la correspondiente sanción. Si repasamos el listado de infracciones encontramos que la mayoría de ellas hace referencia a las cometidas por establecimientos turísticos de cualquiera de las modalidades previstas en la Ley: falta de limpieza, requisitos de publicidad, incumplimientos de contrato, trato incorrecto al turista, obstrucción a la labor inspectora, prestación de servicios deficientes, excesos en los precios, prohibición de acceso, ejercicio de actividades turísticas sin autorización cuando sea exigible, etc. En cambio, nada se dice del incumplimiento de las condiciones que deben cumplir las acampadas que reglamentariamente se establezcan porque no se ha hecho una determinación legal de las mismas; la infracción grave que describe el artículo 78.1 (ejercicio de actividades turísticas sin autorización cuando ésta sea exigible) no sería aplicable a este incumplimiento, puesto que en puridad no se trata del ejercicio de actividades turísticas en los términos en que se definen en el artículo 2.a (se consideran tales las destinadas a proporcionar a los turistas los servicios de alojamiento, intermediación, restauración, información, acompañamiento o cualquier otro servicio relacionado directamente con el turismo) y, dada su naturaleza, no precisan autorización, ni tampoco sería deseable que se estableciera para acampadas como las itinerantes, de alta montaña o por actividades profesionales, que tienen especiales características; en cambio, si que hubiese sido conveniente que el incumplimiento de las condiciones que deben reunir se tipificase como infracción y fuese proporcionalmente sancionado. Todo ello sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponderles por infracción de normas relativas a protección civil, incendios forestales, aguas, residuos, etc.

El expediente concluyó con una Recomendación al Presidente de la Comunidad Autónoma para que promoviese una modificación de la *Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón*, con el fin de regular, al menos en sus aspectos básicos, las modalidades de acampada que se permiten y las infracciones en que incurran quienes incumplan las condiciones que en cada caso se establezcan, así como las sanciones que de todo ello deriven. La Recomendación, de fecha 19/09/03, no ha sido contestada, a pesar de haber reiterado en dos ocasiones posteriores la necesidad de manifestar la postura de los órganos administrativos al respecto.

1.2.- NECESIDAD DE DESARROLLAR NORMATIVAMENTE LA LEY ESTATAL DE VÍAS PECUARIAS.

Este expediente se inició tras recibirse en la Institución el 03/12/02 una queja que denunciaba la ocupación de una vía pecuaria en el barrio zaragozano de La Cartuja Baja.

Se trata de una materia tratada en anteriores expedientes, habida cuenta de la competencia exclusiva que nuestra Comunidad Autónoma ostenta en materia de vías pecuarias en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía, que ejercerá sin perjuicio de la que tiene reservada el Estado para dictar la legislación básica, contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

La titularidad estas vías es atribuida a las Comunidades Autónomas, cuya actuación relativa a las mismas deberá estar orientada hacia su preservación, adecuación y garantía del uso público, de acuerdo con su naturaleza, que declara demanial prosiguiendo con una caracterización jurídica ya centenaria. Para ello, las Comunidades Autónomas ostentan las potestades administrativas propias de la protección del dominio público: investigación, clasificación, deslinde, amojonamiento y otros actos relativos a esta materia, incluyendo la desafectación; también prevé la posibilidad de crear, ampliar o restablecer vías pecuarias, y regula la clasificación, deslinde y amojonamiento de las vías pecuarias

De acuerdo con la distribución constitucional de competencias, la Ley señala las normas que tienen carácter básico y las que resultan de aplicación plena en todo el territorio nacional, y encomienda al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de la Ley. Con ello, la Administración autonómica está facultada plenamente para intervenir en su control y protección dictando disposiciones de desarrollo de esta legislación básica y velando por su aplicación para lograr los fines de protección del dominio y del uso público de las vías pecuarias que la Ley preconiza.

Desde esta Institución se han instruido otros expedientes debidos al mismo problema -la falta de protección de las vías pecuarias en general en Aragón-, que han concluido con sendas Recomendaciones al Departamento correspondiente para que procure instrumentar los medios técnicos y jurídicos que permitan dar cumplimiento y dotar de efectividad al mandato contenido en la normativa básica. En el mismo sentido, existen dos proposiciones no de Ley, la núm. 51/95-IV (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 13, de 27 de noviembre), y la núm. 53/98, (B.O.C.A. nº 175, de 6 de abril), por la que las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón para que realice determinadas actuaciones en este sentido: investigación de ocupaciones no autorizadas, actualización de la catalogación y clasificación de las vías, deslinde y amojonamiento, desafectación cuando procediere, análisis de su compatibilidad con otras actividades deportivas o lúdicas, presentación de un proyecto de ley sobre vías pecuarias en la Comunidad Autónoma, etc.

Las anteriores Recomendaciones formuladas por El Justicia fueron aceptadas por el Departamento, pero no se han puesto en práctica, como tampoco se ha dado cumplimiento al mandato de las Cortes de Aragón. Por ello, con fecha 03/11/03 se remitió una Recomendación para *“Que impulse la voluntad reiteradamente manifestada por el Departamento y promueva la promulgación de las normas legales y reglamentarias que, en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, desarrollen la legislación básica en materia de vías pecuarias, de forma que la Administración autonómica pueda ejercer plenamente las facultades que le confiere la Ley 3/1995 y se proteja debidamente este patrimonio público”*. A esta fecha no se ha recibido respuesta, a pesar de haberse reiterado la necesidad de un pronunciamiento expreso al respecto.

1.3.- REFORMA DEL ARTÍCULO 39.1 DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Se recibió en nuestra Institución un escrito de un ciudadano en el que se exponían diversas reflexiones sobre la reforma del artículo 39.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública que fue introducida por la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, y se solicitaba la opinión del Justicia al respecto. Una vez estudiado el referido precepto se elaboró el siguiente informe:

“... 2.- En la reforma citada se añadió un segundo párrafo al apartado 1º del artículo 39 de la Ley:

“Cuando la modificación singularizada de un puesto de trabajo implique el reconocimiento de un nivel superior al que tuviera anteriormente asignado, tal modificación conllevará, siempre que la provisión de dicho puesto sea mediante concurso de méritos, la remoción del titular que la obtuvo con carácter definitivo en su anterior valoración, el cual pasará a desempeñarlo en virtud de adscripción provisional, procediéndose a una nueva provisión definitiva del mismo mediante convocatoria de concurso de méritos.

Dicha modificación precisará la conformidad expresa del titular del puesto de trabajo afectado por la misma”

Un adecuado análisis del artículo que acabamos de transcribir requiere que, con carácter previo, establezcamos cuál es la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo y a qué finalidad atienden.

El Tribunal Constitucional afirma en el FJ 4º de su sentencia 48/1998 que “... es obvio que las Relaciones de Puestos de Trabajo, sin necesidad alguna de introducirnos en el debate acerca de su naturaleza jurídica que además resulta irrelevante a los efectos del artículo 24.1 C.E., constituyen un instrumento que disciplina con cierta vocación de permanencia los puestos de personal al servicio de la Administración pública...”.

En todo caso, y como concluye la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1996, dictada en interés de ley, tanto en el ordenamiento jurídico estatal como en los ordenamientos autonómicos, la función atribuida a las relaciones de puestos de trabajo "... mediante las que se racionaliza y ordena la Función Pública hace de ellas un instrumento esencial de la política general de personal, incluyendo en la misma la dimensión económica o presupuestaria... Y por esta misma importancia ordenadora, en ambos sistemas jurídicos -estatal y autonómico- se impone a las relaciones de puestos de trabajo un contenido mínimo y obligatorio, de necesaria observancia..."

El artículo 11 de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, afirma que las "unidades administrativas y los puestos de trabajo son los elementos organizativos básicos de la Administración de la Comunidad Autónoma". Las unidades administrativas se integran por un conjunto de puestos de trabajo vinculados por las funciones que les atribuye el ordenamiento. Es, por tanto, factor fundamental para la configuración del contenido de un puesto de trabajo, la especificación de la función que le corresponde en razón de su inserción en una determinada unidad administrativa.

Por ello, el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que compete a la Diputación General aprobar "... las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos, en los que figurarán todos los puestos permanentes de su organización... ", debiéndose especificar en ellas "...la denominación, el nivel o categoría, el modo de provisión, los requisitos exigidos para su desempeño y las retribuciones complementarias que le correspondan".

Por esta misma razón el apartado 2º del artículo 17 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública precisa que "la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo. La aprobación de modificaciones en las estructuras orgánicas de los Departamentos exigirá, al mismo tiempo, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo..."

El Decreto 140/1996, de 26 de julio, de la Diputación General de Aragón, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad

Autónoma define éstas como el instrumento técnico mediante el que se efectúa la ordenación de los empleados públicos de acuerdo con las necesidades de los servicios y se determinan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características esenciales y condiciones retributivas.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo presentan especiales características desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, que han llevado a afirmar al Tribunal Supremo en diversas sentencias que sólo desde una consideración estrictamente procesal deben tener el tratamiento propio de las disposiciones generales, "... pero sin que por eso se haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella denominada vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos". (STS de 3 de marzo de 1995). En el mismo sentido cabe citar otras sentencias del Tribunal Supremo como la de 28 de mayo de 1996. Sin embargo, esta doctrina del TS es matizada por otra línea doctrinal más favorable a apreciar el carácter normativo de las RPT. Así por ejemplo, la STS de 25 de abril de 1995 señala: "Es jurisprudencia consolidada de esta Sala que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo". En el mismo sentido, la STS de 13 de mayo de 1996.

Estamos, en definitiva, ante disposiciones de naturaleza normativa (siquiera sea con los matices expuestos) dictadas en atención a las necesidades de organización de la Administración.

3.- *El encaje de una norma como la que estamos examinando dentro del contexto que acabamos de describir presenta dificultades. En efecto, la reforma del párrafo segundo del artículo 39.1 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública ha venido a insertar dentro del proceso de modificación objetiva de uno de los elementos esenciales de los puestos de trabajo, cual es la determinación del nivel de complemento de destino, un factor subjetivo: esta modificación sólo podrá tener lugar con "...la conformidad expresa del titular del*

puesto de trabajo afectado por la misma". Por tanto se somete una modificación normativa a la voluntad del funcionario afectado por la misma.

Sin embargo obsérvese que este factor subjetivo (conformidad del titular del puesto) sólo lo exige la Ley para el caso de incremento de nivel de complemento de destino, y no para el caso de una posible disminución del nivel. Queda al margen de este factor subjetivo el resto de los casos en que se introduzcan alteraciones (sustanciales o no) en el contenido de los puestos de trabajo. Finalmente, debe observarse que la previsión legal sólo actúa en el caso de puestos obtenidos mediante concurso de méritos, pero no en el caso de puestos de libre designación. No se alcanza a descubrir una posible explicación racional de estas diferencias de trato derivadas del nuevo sistema instaurado por el párrafo segundo del artículo 39.1 de la Ley.

4.- *Parece ser que la finalidad de esta norma ha sido frenar el proceso de revisión y modificación de los niveles de complemento de destino de los puestos de trabajo establecidos en las RPT.*

En efecto, la normativa aragonesa sobre Relaciones de Puestos de Trabajo, constituida fundamentalmente por el Decreto 140/1996, de 26 de julio y la Orden de 7 de agosto del mismo año, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que lo desarrolla, articula el proceso de asignación y modificación de complementos de los diversos puestos de trabajo de la Administración sobre el principio de la potestad autoorganizativa de la propia Diputación General de Aragón. Formalmente estamos ante un procedimiento de oficio, lo que excluye su inicio a instancia de los funcionarios interesados.

Ello no obstante, no puede negarse a los funcionarios que desempeñan o pueden desempeñar los concretos puestos de trabajo un legítimo interés en la determinación de las características de aquéllos. Así lo reconoce de modo pacífico la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas la STC 48/1998, de 2 de marzo, relativa a un procedimiento de provisión de puestos de trabajo por libre designación), la del Tribunal Supremo y la de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Esta doctrina es plenamente aplicable a los procesos de elaboración o revisión de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

De modo adicional, debemos indicar que en la práctica el papel de los funcionarios titulares de los puestos ha sido clave dentro del proceso de revisión o modificación de las características de los mismos, y en especial de su retribución. De hecho, si bien las normas indicadas atribuyen la iniciativa a la Administración a través del Departamento al que está adscrito el puesto de trabajo, como ya hemos expuesto, sin embargo los procesos de revisión han venido impulsados en gran medida por la iniciativa de los titulares de los puestos, apoyada en informes de sus superiores que conducen a la puesta en marcha de la actuación de oficio.

Por todo ello, nos parece que el nuevo párrafo segundo del artículo 39.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública ha buscado contener este intenso proceso de revisión al alza de los niveles de complemento de destino de los puestos de trabajo, que si bien formalmente es de oficio, en la práctica se ha realizado normalmente “a instancia de parte interesada”.

No nos parece que ésta haya sido una medida acertada. Tampoco parece adecuada al fin pretendido.

No es acertada, en primer lugar, porque, como ya hemos dicho, se somete una modificación normativa a la voluntad del funcionario afectado por la misma. El aumento de nivel del puesto o, en general, cualquier cambio de las características del mismo, deberían venir exclusivamente determinados por razones objetivas apreciadas por la Administración. Este carácter plenamente objetivo de la RPT, vinculado a la adecuada ordenación de los servicios, aparece plasmado de forma indudable en el art. 17 de la Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública.

Desde otro punto de vista también parece arbitrario el establecimiento de un sistema diferenciado de consecuencias jurídicas para una sólo de las posibles modificaciones sustanciales que puede experimentar un puesto de trabajo. En efecto, la legislación aragonesa de función pública considera como modificaciones sustanciales de los puestos no sólo la alteración del nivel de complemento de destino sino también la del complemento específico, así como la modificación de las características de los puestos de trabajo o de los requisitos exigidos para su desempeño. Pues bien, de acuerdo con la normativa aragonesa, no hay obstáculo para que los funcionarios titulares de puestos cuyas características experimentan una alteración puedan seguir

desempeñando estos puestos, a pesar de las modificaciones introducidas (así lo establecen, por ejemplo, las DT Tercera y Cuarta del Decreto 140/1996, de 26 de julio). Piénsese también en los abundantes supuestos en los que se modifica el complemento específico de un puesto asignándole el de tipo B.

Además, resulta difícil encontrar una explicación racional a la diferencia que se introduce entre el régimen de los puestos obtenidos por concurso de méritos y los obtenidos por libre designación. Si para la Ley aragonesa el incremento de nivel de complemento de destino de un puesto de trabajo debe conllevar la remoción de su titular, debería serlo en todos los casos y no sólo en los de concurso de méritos.

Por otra parte, la norma examinada tiene un difícil encaje en el sistema: Así, obsérvese la regulación del grado personal. De acuerdo con el primer párrafo del mismo artículo 39.1 de la Ley aragonesa, que no ha sido modificado por la reforma que comentamos, “si durante el tiempo que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado”. Esta regulación no plantea problemas en el caso de disminución del nivel de complemento de destino o bien en el de incremento del nivel en puestos de libre designación. Pero en cambio, en el caso de incremento de nivel en puesto obtenido por concurso de méritos, se pueden dar situaciones paradójicas: así en la hipótesis de que el funcionario lleve desempeñando el puesto con carácter definitivo más de dos años en el momento de aprobarse la modificación del nivel, ¿debemos entender que le sería también aplicable esta regla de consolidación del art. 39.1, y podría acabar adquiriendo el grado personal correspondiente al nuevo nivel aún en el caso de no obtener finalmente el puesto en el nuevo concurso de méritos que se convoque, o sólo podría consolidar en el caso de obtener nuevamente el puesto con carácter definitivo?. Parece que la primera solución es la más adecuada al primer párrafo del artículo 39.1, pero choca con el diseño establecido en el segundo párrafo.

5.- Cabe plantearse la adecuación a derecho de este nuevo cauce de remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso introducido por la reforma que estamos comentando, teniendo en cuenta la normativa básica estatal reguladora del derecho al cargo (art. 20.1.e) de la Ley 30/1984). Debe observarse que, para evitar una posible colisión con este derecho garantizado

constitucionalmente, la regulación finalmente aprobada ha introducido el factor de la aceptación que constituye un elemento de voluntariedad que puede permitir obviar los aspectos más conflictivos desde el punto de vista constitucional y de legislación básica.

6.- Es preciso realizar el análisis de la norma desde el plano del derecho de igualdad. En este sentido, debemos recordar que sobre las exigencias que la igualdad impone en la creación del Derecho (igualdad en la Ley) existe una muy amplia doctrina del Tribunal Constitucional según la cual, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias "resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida,..." (STC 75/1983, FJ 2º). En definitiva, y de acuerdo con la STC 209/1988, "las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad" (FJ 6º).

La posible vulneración del principio de igualdad puede, en consecuencia, venir determinada por la falta de **razonabilidad** de la medida o, lo que es lo mismo, por la falta de congruencia de ésta en relación con las finalidades pretendidas con ella, o bien por la falta de adecuación o **proporcionalidad** de los medios empleados en relación con los fines perseguidos por la norma.

Si aplicamos esta doctrina al caso que nos ocupa, nos encontramos con una norma que diferencia las consecuencias de una concreta modificación del contenido de los puestos de trabajo (nivel de complemento de destino) frente a las demás modificaciones posibles (complemento específico, características del puesto, requisitos exigidos para su desempeño...). Además sólo se aplica a los puestos obtenidos por concurso y no a los obtenidos por libre designación. En

último término, se somete una modificación normativa a la voluntad del titular del puesto de trabajo afectado por ella.

No nos parece que la medida sea razonable desde el plano constitucional. Pero, aun en el supuesto de que pudiera defenderse su razonabilidad, debería ser considerada desproporcionada en relación con la finalidad que parece pretender (limitar las reclamaciones de elevación de nivel de los puestos). Así, podemos preguntarnos si no habría otros medios más proporcionados en manos de la Diputación General de Aragón para conseguir el mismo fin, por ejemplo estableciendo por vía reglamentaria un procedimiento más rígido de modificación de las relaciones de puestos de trabajo.

7.- Por todo ello parece necesario que el Gobierno de Aragón adopte las medidas oportunas para modificar o, en su caso, derogar la norma objeto de este informe».

1.4.- SUGERENCIA AL GOBIERNO DE ARAGÓN PARA QUE ELABORE UN PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA.

Con motivo de la tramitación de un expediente de queja relativo a problemas derivados del control e inspección municipal y autonómico de edificios destinados a vivienda se constató la ausencia de legislación autonómica en esta materia, formulándose la siguiente Sugerencia:

*“Formular **SUGERENCIA al GOBIERNO DE ARAGON**, y en concreto a su **DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES**, para que, en ejercicio de las competencias que le están atribuidas en materia de vivienda y de control de calidad de la edificación, y tomando en consideración el reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos aragoneses a una vivienda digna y adecuada, y por tanto sus responsabilidades en esta materia, se analice la situación normativa actual de la regulación de la vivienda en Aragón, en cuanto a la intervención que las distintas Administraciones, Autonómica y Local, deben tener en relación con la promoción y la construcción de viviendas, tanto libres como protegidas, y el control por tales Administraciones del cumplimiento de las normas técnicas, de calidad de la edificación, e higiénico-sanitarias, y, a la vista de dicho análisis, se elabore Proyecto de Ley de Vivienda (abordando tanto lo relativo a la vivienda llamada “libre”, como a la vivienda “protegida”, sea ésta de promoción pública o privada, y con una atención especial a la*

rehabilitación de la vivienda urbana y rural, en la línea de las conclusiones ya expresadas por esta Institución en su Informe Especial sobre “La Vivienda en Aragón”) para su tramitación y aprobación por las Cortes de Aragón, y su normativa de desarrollo reglamentario.”

La Diputación General de Aragón aceptó la Sugerencia.

2.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS, DISPOSICIONES O ACTOS ESTATALES Y DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

2.1.- REAL DECRETO 1046/2003, DE 1 DE AGOSTO, POR EL QUE SE REGULA EL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA.

La presentación de una queja en la que se denunciaba la posible incidencia del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, sobre el orden de competencias establecido en el Estatuto de Autonomía de Aragón dio lugar a la elaboración por nuestra Institución del siguiente informe:

“INFORME EMITIDO EN LOS EXPTEs. 837/2003-1 y 1000/2003-1, SOBRE EL REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA

ANTECEDENTES

1º) *En fecha 4 de agosto de 2003 se formuló queja ante esta Institución, que dio lugar al expediente 837/2003-1, en la que se solicitaba la intervención del Justicia ante la próxima modificación del sistema de formación profesional continua, propuesto por el Ministerio de Trabajo, señalándose lo siguiente:*

«Consideramos que puesto que Aragón ostenta competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, el Gobierno de Aragón debe tener como actuación prioritaria la defensa de su sistema competencial estatutario.

A tal fin, solicitamos a la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Aragón y a las Cortes de Aragón, que requieran del Gobierno central la gestión y ejecución de la formación continua, incluidos los fondos a ella destinados (se da el caso de que los fondos que se entregaban a los interlocutores sociales y no se gastaban revertían a las arcas estatales, cuando se trataba de fondos detraídos de las nóminas de los trabajadores aragoneses).

Asimismo, solicitamos de esa Consejería que se nos haga llegar la documentación que disponga sobre la Propuesta del Ministerio de Trabajo, así como la que consideren oportuna».

A la queja formulada se acompañaba un escrito con diversas consideraciones sobre la gestión de la formación profesional continua aragonesa, en atención a lo resuelto por la Sala Primera del Tribunal Constitucional, en sentencia 95/2002, de 25 de abril de 2002 (BOE de 12 de mayo de 2002), en recurso de inconstitucionalidad 938/93, y conflicto positivo de competencias 1176/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 39/1992 de 9 de diciembre y con el Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales y empresariales.

2º) A la vista de la queja formulada se acordó solicitar información sobre el problema planteado al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón, recibándose el día 26 de septiembre de 2003 contestación a la petición realizada, en los siguientes términos:

«En relación con la Queja número referencia DI-837/2003-1 Modificación del sistema de formación profesional continua y actuación de la Comunidad Autónoma, recibida en el registro del INAEM con fecha de 21 de agosto, procede emitir por esta Dirección Gerencia el informe correspondiente,

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Con referencia a esta queja, anticipamos que no podemos considerarla respaldada por fundamentos objetivos por motivos de orden procedimental y

sustantivo, así como por la realidad de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el sentido que a continuación se expresa:

1.- En primer lugar, no es posible responder de forma concreta a la exigencia de que los órganos de la Comunidad Autónoma "requieran del Gobierno central la gestión y ejecución de la formación continua, incluidos los fondos a ella destinados' por el simple hecho de que exista un Proyecto de Real Decreto en la materia que se encuentra en fase de elaboración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esto es así por cuanto la vía del planteamiento de conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional requiere como presupuesto procesal la publicación, comunicación o aplicación, según proceda, del acto o norma de rango inferior a la ley que se pretende impugnar, fecha a partir de la cual comienza a correr el plazo de dos meses para la formalización del conflicto ante el Alto Tribunal, como dispone el artículo 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional

Sólo a partir de ese momento, por tanto, será procedente someter al Acuerdo del Gobierno de Aragón la decisión sobre la "interposición del recurso de inconstitucionalidad y cuantas otras actuaciones ante el Tribunal Constitucional correspondan al Gobierno de Aragón' así como, en este caso, formalizar el posible conflicto de competencia ante el mencionado Tribunal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 12.24 y 16.10 de la Ley de Presidente y del Gobierno de Aragón.

2.- En segundo lugar, nada cabe objetar a las afirmaciones de los reclamantes sobre la obligación del Gobierno de Aragón de defender el ejercicio de sus competencias estatutarias. En este sentido, el Gobierno de Aragón envía periódicamente a sus representantes a todas las comisiones de ámbito nacional en que se tratan asuntos laborales, entre las que cabe reseñar ahora la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y, en especial el Consejo General de la Formación Profesional. En relación con este último, la Directora Gerente del INAEM asistió a las sesiones celebradas en Madrid el 29 de julio de 2003, en el curso de las cuales el representante del Ministerio de Trabajo proporcionó a los de las Comunidades Autónomas el texto del proyecto de Real Decreto para la reforma de formación profesional continua. Dicha reforma, como reconocen todas las Administraciones implicadas, se ha hecho ineludible ante la necesidad de completar el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución de la legislación

laboral, y muy en particular por la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional arriba consignada, además de la Sentencia del mismo Tribunal 190/2002, de 17 de octubre (B.O.E. n.º 271, de 12 de noviembre), que resolvió en análogo sentido un recurso de inconstitucional promovido por la Junta de Galicia referido a normas legales sobre financiación de acciones de formación continua.

El Instituto Aragonés de Empleo, como organismo autónomo adscrito al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, tiene atribuida "la ejecución de los planes y programas derivados de la política del gobierno en materia de empleo y formación profesional ocupacional y continua", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3 a) de la Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del organismo.

La efectiva aprobación de los traspasos a esta Comunidad Autónoma de la gestión realizada hasta ahora por el Estado respecto de la Formación Continua es asunto, por tanto, que se encuentra entre las prioridades del Gobierno de Aragón y en concreto de este Instituto Aragonés de Empleo desde su creación. Actualmente existe un calendario orientativo para la efectiva ejecución de estas funciones a partir de, aproximadamente, mediados del año 2004. Lógicamente, el Gobierno de Aragón está participando a través de los mecanismos de coordinación previstos en el Estatuto de Autonomía y en el resto de la normativa aplicable, singularmente en la Conferencia Sectorial y en el Consejo General de la Formación Profesional.

Corresponde exclusivamente al Gobierno de Aragón, en suma, la decisión sobre la necesidad de formalizar un conflicto de competencias. En estos momentos se está estudiando dicha posibilidad por parte de los Servicios Jurídicos con el fin de tener una fundamentación suficiente, para la interposición de los recursos pertinentes».

3º) Por otro lado, en fecha 23 de septiembre de 2003 se presentó nueva queja ante el Justicia, que dio lugar al expediente con el número de referencia 1000/2003-1 en la que se ponía de manifiesto la posible vulneración de la Constitución Española por parte del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 12 de septiembre de 2003.

4º) En fecha 3 de octubre de 2003 se solicitó formalmente al Consejo de Estado la remisión del dictamen que había elaborado en relación a la normativa objeto de la queja. Desde dicho Órgano se comunicó al Justicia que no les era posible facilitar dicho informe, ya que había de ser reclamado al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; tal y como se hizo en fecha 6 de octubre de 2003.

A su vez desde este último organismo se nos remitió a la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo para la obtención del referido dictamen, siendo solicitado por el Justicia el día 7 de octubre de 2003. Desde la citada Dirección General se nos indicó que el informe debía ser pedido a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Realizadas diversas gestiones para la obtención del dictamen ante este último organismo, finalmente se nos indicó que el informe debía ser reclamado al Subdirector General del Secretariado del Gobierno, en el Ministerio de la Presidencia, formulándose la oportuna solicitud en fecha 17 de Octubre de 2003, desde donde finalmente nos fue remitido el repetido dictamen en esa misma fecha.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- En las quejas formuladas ante el Justicia se pone de manifiesto la posible vulneración del orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas por parte del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua (BOE de 12 de septiembre). Estiman los presentadores de la queja que se está ignorando la competencia autonómica de ejecución en la gestión del sistema.

Para el estudio de la cuestión planteada ha de partirse de lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española, donde se establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral: sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma”.

En consonancia con tal previsión, el Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 39 lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución de la legislación general del Estado en las materias siguientes:

...

2ª. Laboral. De conformidad con el número siete del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre la legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

...

2. Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden el ejercicio de todas las potestades de administración, incluida la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes»

En virtud del Decreto 572/ 1995, de 7 de abril (BOE y BOA de 10 de mayo de 1995), quedan traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral.

Mediante el Real Decreto 300/1998, de 27 de febrero (BOE y BOA de 16 de marzo de 1998), se traspasan a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Por Real Decreto 1358/1998, de 26 de junio (BOE de 8 de julio de 1998), se aprueba el Acuerdo de ampliación de los medios traspasados en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

Por la Ley 9/1999, de 9 de abril, de las Cortes de Aragón se crea el Instituto Aragonés de Empleo, organismo al que corresponden, con carácter general, las funciones de ejecución de la legislación de empleo y formación profesional ocupacional que tenga asumidas la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, en relación a la formación profesional ocupacional:

«a) La ejecución de los planes y programas derivados de la política del Gobierno en materia de empleo y formación profesional ocupacional continua.

b) *La gestión de las acciones del Plan de Formación Ocupacional de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Plan Nacional de Formación e Inserción profesional.*

c) *La propuesta y programación de acciones formativas derivadas de las necesidades que se detecten y de la prospección de demandas de ocupación».*

Asumidas plenamente las competencias en materia de gestión de las acciones formativas por la Comunidad Autónoma de Aragón, es al Gobierno de Aragón a quien corresponde la decisión sobre la oportunidad o interés de formalizar un conflicto de competencias en relación con la disposición a la que se refieren las quejas formuladas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 63 y ss. de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, y 16.10 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio; BOA de 20 de julio de 2001). Sin perjuicio de ello, a solicitud de los presentadores de la queja, esta Institución refleja a continuación una serie de consideraciones sobre la materia planteada.

SEGUNDA.- *La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2003, emitió dictamen relativo al proyecto del Real Decreto cuestionado. En el texto definitivo de la norma se acogen las observaciones formuladas con carácter esencial en dicho informe, así como algunas de las restantes; sin embargo, no se toman en consideración diversas apreciaciones del Consejo de Estado y, por lo que se refiere a la posible vulneración del orden competencial constitucional, puede resultar de interés resaltar los datos siguientes:*

En el Apartado III del dictamen, en el que se contienen las “Observaciones Generales”, se incluye un apartado B) relativo a los “aspectos organizativos” que, al referirse en su punto 1 al extremo de las “estructuras de participación y colaboración”, se concluye afirmando que “la estructura que se prevé en el Proyecto, y las funciones que a las distintas Comisiones atribuyen los artículos 18, 19 y 20 –y a la Fundación Estatal el 21- deben entenderse sin perjuicio de la competencia de ejecución que corresponda, en cada caso, a las Comunidades Autónomas”.

En el Octavo de los antecedentes del repetido dictamen del Consejo de Estado se hace referencia al informe emitido en fecha 24 de julio de 2003 por la

Dirección General de Política Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas «en el que se refería a las dudas que suscita el hecho de que el sistema diseñado pueda interpretarse como un vaciamiento de la competencia autonómica reconocida por la jurisprudencia constitucional, en sus sentencias 95/2002 y 190/2002, en las que proclama que la formación profesional continua objeto del Proyecto ha de encuadrarse en la materia laboral; en consecuencia, se dice, corresponde a las Comunidades Autónomas la función ejecutiva de las normas estatales, “circunstancia ésta que no se produce en el proyecto examinado”. Se concluye que el proyecto es “susceptible de generar nuevas controversias competenciales”».

En relación a este aspecto hay que advertir que únicamente en el artículo 21, siguiendo una observación formulada con carácter esencial por el Consejo de Estado, se incluye expresamente el inciso: “sin perjuicio de las funciones que correspondan al INEM y a las Comunidades Autónomas...”, al establecer los ámbitos funcionales en los que se prevé que la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo desarrolle sus cometidos.

En los restantes artículos anteriormente expresados no se efectúa tal salvedad.

En este sentido, en el apartado A) de las “Observaciones al articulado” del Consejo de Estado, se expresaba la conveniencia de que en el artículo 1 del Real Decreto se especificase “el alcance de la estructura organizativa y de participación que en la norma se establece, que no afecta a la organización que las Comunidades Autónomas decidan establecer para la ejecución de las normas laborales contenidas en el Real Decreto”. No obstante a esta observación, en el artículo 1 del texto definitivo de la norma no se hace tal especificación, limitándose a definir el objeto de aquélla en los siguientes términos: “Este real decreto tiene por objeto regular las distintas iniciativas de formación que constituyen el subsistema de formación continua, el régimen de funcionamiento y su financiación, así como la estructura organizativa y de participación del subsistema”.

Hay que apuntar que el diseño de funciones que se atribuyen a la Comisión Estatal de Formación Continua, Comisiones Paritarias Sectoriales, Comisiones Paritarias Territoriales y Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, no puede servir para vaciar de contenido o afectar a las competencias de ejecución que a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponden en

virtud de los preceptos transcritos en la primera de las Consideraciones Jurídicas del presente informe, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional reflejada en sentencias 95/2002 y 190/2002.

TERCERA.- Además de lo expresado, puede hacerse referencia a lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto estudiado.

En dicho artículo, bajo el epígrafe “ejecución de las acciones formativas”, tras establecer que “las acciones formativas deberán guardar relación con la actividad empresarial y su ejecución podrá llevarse a cabo por las empresas por sus propios medios o recurriendo a contrataciones externas” y que “la formación impartida podrá ser específica o general”, definiendo cada uno de los dos supuestos, contiene un segundo apartado con el siguiente tenor literal:

“2. Sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las Comunidades Autónomas, al menos con 15 días de antelación a la fecha de comienzo de cada acción formativa, la empresa comunicará a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo su inicio, con al menos la siguiente información: las fechas y lugar de impartición, horario, profesorado, acciones formativas que se prevén y relación de alumnos.

A la vista de las comunicaciones realizadas por las empresas, la fundación estatal podrá requerir cuanta documentación e información adicional considere necesaria a efectos del seguimiento y control de las acciones formativas.

Cuando las empresas decidan voluntariamente agruparse para organizar la formación de sus trabajadores, deberán también comunicar a la citada fundación, al menos, los datos relativos a la entidad organizadora que se propone para dicha agrupación.

Asimismo, a la finalización de la formación, las empresas deberán comunicar a la fundación estatal las acciones formativas realizadas y el importe de las bonificaciones aplicadas en los boletines de cotización a la Seguridad social.

Estas comunicaciones se realizarán en los términos que se determinen mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y en lo posible mediante la utilización de los medios telemáticos que, a tal efecto, se fijen por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo”.

En relación a este artículo 12, el Consejo de Estado realizaba en el apartado F) de “Observaciones al Articulado” de su dictamen, las siguientes precisiones:

“El artículo 12 regula la ejecución de las acciones formativas, y prevé que se comunique a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (con solo una semana de antelación) determinada información que se especifica.

En línea con lo que ya se ha dicho, a juicio del Consejo de Estado, debería preverse que esa información, o la que pueda requerirse, se haya de facilitar a la administración competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.6 de la Ley Orgánica 5/2002; dichas comunicaciones habrían de realizarse en los términos que la propia Administración establezca (salvo que por razones que excedan de lo puramente organizativo, el Estado decidiera acometer una regulación uniforme de tales comunicaciones).

Junto a ello, podría establecerse que posteriormente, y a través de la representación autonómica en la Fundación Estatal de Formación en el Empleo, se remita a ésta la información de que dispongan las distintas Administraciones públicas (por ejemplo, a los efectos previstos en el artículo 10.5 de la Ley Orgánica 5/2002: para la coordinación de las ofertas de formación profesional a fin de dar respuesta a las necesidades de cualificación y optimizar el uso de los recursos públicos)”.

Hay que tener en cuenta que el artículo 10, apartado 6, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, dispone que “las instituciones y entidades que desarrollen ofertas formativas sostenidas con fondos públicos están obligados a facilitar a las Administraciones competentes toda la información que sea requerida para el seguimiento, fines estadísticos y evaluación de las actuaciones desarrolladas. Asimismo, serán de aplicación los procedimientos, métodos y obligaciones específicas que se derivan de la legislación presupuestaria, de la normativa y financiación europea y del desarrollo de planes o programas de ámbito nacional y europeo”.

La redacción final del artículo 12 del Real Decreto 1046/2003, objeto de la queja formulada ante el Justicia y que ahora estudiamos, si bien formalmente incluye la referencia “sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las comunidades autónomas”; lo cierto es que no prevé que las empresas deban efectuar estas comunicaciones de información a las Administraciones competentes (en particular, a las Administraciones

autonómicas), sino únicamente a la Fundación Estatal, a la que otorga plenas facultades para requerir cuanta documentación e información considere necesaria para el “seguimiento y control “ de las acciones formativas.

No se establece un sistema que garantice de forma suficiente y adecuada la intervención de las Administraciones autonómicas, sin perjuicio de que éstas, a través de las representaciones autonómicas en la Fundación Estatal, remitan posteriormente a dicha Fundación la información de que dispongan.

En definitiva, en cuanto al artículo 12 del Real Decreto, hay de decir que aun cuando se consigna formalmente la salvedad inicial de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, lo cierto es que las facultades atribuidas -para seguimiento y control de las acciones formativas- a la Fundación Estatal, por lo que se refiere a la obtención datos e información que deben facilitar las empresas, son muy amplias, quedando facultada dicha fundación para requerir a éstas la documentación e información adicional que considere necesaria, omitiéndose cualquier mención a la necesidad de facilitar esa información a la Administración autonómica, competente en la gestión de las acciones formativas, y en los propios términos que esta Administración autonómica establezca.

CUARTA.- Por otra parte, el artículo 14 del Real Decreto 1046/2003, al regular los “Contratos programas para la formación de trabajadores”, establece la posibilidad de que el INEM pueda conceder ayudas para planes de formación a las confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal, mediante la suscripción de contratos programa, cuando éstos afecten a más de una Comunidad Autónoma. También se prevé que el INEM pueda conceder ayudas para planes de formación continua amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, mediante la suscripción de contratos programa que tengan por objeto desarrollar determinadas acciones formativas que afecten a un ámbito superior a una Comunidad Autónoma. Asimismo se dispone la posibilidad de que el INEM pueda suscribir contratos programa con las confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales con notable implantación en el ámbito estatal, para desarrollar acciones formativas dirigidas a dos o más empresas que no pertenezcan a un mismo sector productivo y Comunidad Autónoma. Finalmente se plasma la posibilidad de que el INEM

suscriba contratos programa con las asociaciones de trabajadores autónomos que tengan ámbito estatal y suficiente implantación, respecto a planes formativos que afecten a un ámbito superior a una Comunidad Autónoma.

En todos los supuestos, por tanto, la referencia que se hace es a planes o acciones de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma.

El apartado 5 del citado precepto remite a los mecanismos de distribución establecidos en el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria en los casos de ayudas destinadas a financiar acciones de formación continua de ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, artículo, este último, en el que se contienen las reglas para la gestión de créditos existentes en los Presupuestos Generales del Estado para el cumplimiento de planes y programas conjuntos referidos a competencias de las Comunidades Autónomas.

En el artículo 14 del Real Decreto estudiado, por tanto, no se contempla la posibilidad de celebración de contratos programa por parte de las Administraciones Autonómicas, a pesar de que el dictamen del Consejo de Estado, en el apartado G) de sus “Observaciones al Articulado” expresaba la conveniencia de que sí que se contemplase tal posibilidad, de forma que el Real Decreto regulase, con carácter general, los contratos programa para la formación de trabajadores, y las Administraciones en cada caso competentes se ocuparan de su ejecución. Se omite la posibilidad de que las Administraciones autonómicas puedan suscribir este tipo de contratos programa.

QUINTA.- *Finalmente ha de hacerse referencia al contenido del artículo 20 del Real Decreto estudiado, que bajo el epígrafe “Comisiones paritarias territoriales” dispone lo siguiente:*

“1. En cada comunidad autónoma podrá constituirse una comisión paritaria territorial integrada por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en su territorio.

Dichas comisiones tendrán las siguientes funciones:

a) Intervenir en el supuesto de discrepancias surgidas en relación con lo dispuesto en el artículo 10, cuando no haya comisión paritaria sectorial

competente para ejercer dicha función y la discrepancia afecte a un centro de trabajo radicado en su respectivo ámbito territorial de actuación.

b) Efectuar el seguimiento de la formación continua en el territorio.

c) Proponer criterios para la realización de estudios e investigaciones para la formación continua en su territorio.

d) Elaborar una memoria anual sobre la formación realizada en el territorio.

e) Colaborar, a requerimiento de la fundación estatal, en la organización de la agrupación voluntaria de empresas en el territorio de su comunidad autónoma. Informar y colaborar en el desarrollo y seguimiento de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación que afecten al ámbito de su comunidad autónoma.

f) Conocer de la agrupación voluntaria de empresas incluidas en su ámbito de actuación”.

En relación a este precepto, el dictamen del Consejo de Estado sugería, en el apartado J) de las “Observaciones al Articulado”, un cambio de redacción a fin de que se indicara expresamente que la posibilidad de constitución de estas comisiones paritarias territoriales era “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, propuesta que, sin embargo, no fue recogida en la redacción final del texto normativo; sin que en la constitución e integración de la comisión paritaria se refleje intervención o participación de algún tipo en la Comunidad Autónoma.

Entendemos que omitir dicha salvedad, teniendo en cuenta que entre las funciones que se atribuyen a estas comisiones está la del seguimiento de la formación continua, puede suponer ignorar la titularidad de la función ejecutiva en la materia que ostenta la Comunidad Autónoma, que podría entenderse excluida de toda participación en el ejercicio de estas funciones. Por otro lado no se contempla que sean las propias Comunidades Autónomas las que, en el ejercicio de sus competencias de organización, decidan integrar en sus organismos de control a otras organizaciones empresariales o sindicales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad.

Por tanto, por lo que al artículo 20 del Real Decreto examinado se refiere, hemos de concluir advirtiendo que con la redacción del texto legal se puede entender que se están marginando las funciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas al atribuir a unas comisiones paritarias territoriales -

en cuya constitución e integración no se otorga ningún tipo de intervención a las administraciones autonómicas-, el seguimiento de la formación continua, sin preverse tampoco la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, decidan integrar en sus organismos de control a otras organizaciones empresariales o sindicales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad.

En definitiva, a tenor de los argumentos expresados, ha de formularse las siguientes

CONCLUSIONES

Según el informe del INAEM obrante en el expediente, se está estudiando la posibilidad de formalizar un conflicto de competencias por los servicios jurídicos del Gobierno de Aragón, a quien corresponde decidir sobre la oportunidad o interés de formalizarlo.

En todo caso, en relación al problema planteado sobre la posible vulneración del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas por parte del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua, esta Institución estima que, de acuerdo con las consideraciones anteriormente expresadas, podrían efectuarse algunas objeciones a la vista del tenor literal del texto definitivo de dicha norma, que son las siguientes:

1) El diseño de funciones que se atribuyen a la Comisión Estatal de Formación Continua, Comisiones Paritarias Sectoriales, Comisiones Paritarias Territoriales y Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, puede afectar al contenido de las competencias de ejecución que a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponden.

2) En cuanto al artículo 12 del Real Decreto cabe apuntar que las facultades atribuidas -para seguimiento y control de las acciones formativas- a la Fundación Estatal, por lo que se refiere a la obtención datos e información que deben facilitar las empresas, son muy amplias, quedando habilitada dicha fundación para requerir a éstas la documentación e información adicional que considere necesaria, omitiéndose cualquier mención a la necesidad de facilitar esa información a la Administración autonómica, competente en la gestión de las acciones formativas, y en los propios términos que esta Administración autonómica establezca.

3) *En el artículo 14 del Real Decreto estudiado no se contempla la posibilidad de celebración de contratos programa por parte de las Administraciones Autonómicas mediante una regulación, con carácter general, de los contratos programa para la formación de trabajadores, para que las Administraciones en cada caso competentes se ocupen de su ejecución.*

4) *Finalmente, en el artículo 20 se puede entender que se pueden estar limitando las funciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas al atribuir a unas comisiones paritarias territoriales -en cuya constitución e integración no se otorga ningún tipo de intervención a las administraciones autonómicas-, el seguimiento de la formación continua, sin preverse tampoco la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, decidan integrar en sus organismos de control a otras organizaciones empresariales o sindicales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad.*

Del presente informe se dará traslado para su conocimiento al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón y a los presentadores de las quejas formuladas, procediéndose al archivo de los expedientes de referencia”.

La Diputación General de Aragón tuvo en cuenta los argumentos expuestos en este informe y en reunión del Consejo de Gobierno celebrada el día 4 de noviembre de 2003 acordó requerir de incompetencia al Gobierno de la Nación a fin de que anule o modifique los artículos anteriormente citados, por ostentar la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de ejecución de la Legislación Laboral, conforme al artículo 39.1.2ª del Estatuto de Autonomía.

