

# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VII legislatura

Quart període



Número 195

Divendres, 3 de juny de 2005

## S U M A R I

### 3. TRAMITACIONS EN CURS

#### 3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

##### 3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de concessió d'un crèdit extraordinari al pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2005, per a finançar les indemnitzacions i les despeses derivades dels danys ocasionats pels desprendiments esdevinguts en les obres d'ampliació de la línia 5 del metro al barri del Carmel, de Barcelona (tram. 200-00025/07). Text presentat. Antecedents. Tramitació pel procediment d'urgència. Tramesa a la comissió. Termini de presentació d'esmenes.

p. 3

#### 3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

##### 3.10.75. Procediments d'actuació davant el Tribunal Constitucional

Procediment per a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret

lleí 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua (tram. 212-00013/07). Termini de presentació de propostes de resolució per a interposar recurs d'inconstitucionalitat.

p. 5

### 4. INFORMACIÓ

#### 4.75. Dictàmens del Consell Consultiu

Procediment per a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret lleí 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua (tram. 212-00013/07). Dictamen del Consell Consultiu.

p. 6



## 3. TRAMITACIONS EN CURS

## 3.01. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI I ALTRES PROPOSTES DE NORMA

## 3.01.01. PROJECTES DE LLEI

**Projecte de llei de concessió d'un crèdit extraordinari al pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2005, per a finançar les indemnitzacions i les despeses derivades dels danys ocasionats pels desprendiments esdevinguts en les obres d'ampliació de la línia 5 del metro al barri del Carmel, de Barcelona**

Tram. 200-00025/07

Text presentat

Reg. 23387 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 31.05.2005

## A LA MESA DEL PARLAMENT

Ernest Maragall i Mira, Secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya,

## CERTIFICO:

Que en la sessió del Govern de la Generalitat de Catalunya, celebrada el dia 24 de maig de 2005, es va prendre, entre d'altres, l'acord que es reproduïx a continuació:

«A proposta del Conseller d'Economia i Finances s'aprova l'Avantprojecte de Llei de concessió d'un crèdit extraordinari al Pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2005, per finançar les indemnitzacions i les despeses derivades dels danys ocasionats pels desprendiments esdevinguts en les obres d'ampliació de la línia 5 del metro al barri del Carmel, de Barcelona i s'autoritza l'esmentat Conseller perquè el presenti al Parlament, tot sol·licitant la seva tramitació pel procediment d'urgència. El Conseller manifesta la conveniència que el Projecte de Llei es tramiti en lectura única.»

I perquè consti i als efectes oportuns, lliuro el present Certificat a Barcelona, el vint-i-cinc de maig de dos mil cinc.

Ernest Maragall i Mira  
Secretari del Govern

PROJECTE DE LLEI DE CONCESSIÓ D'UN CRÈDIT EXTRAORDINARI AL PRESSUPOST DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2005, PER FINANÇAR LES INDEMNITZACIONS I LES DESPESES DERIVADES DELS DANYS OCASIONATS PELS DESPRENIMENTS ESDEINGUTS EN LES OBRES D'AMPLIACIÓ DE LA LÍNIA 5 DEL METRO AL BARRI DEL CARMEL, DE BARCELONA

## PREÀMBUL

El 25 de gener de 2005, es va produir un desprendiment dins el túnel de maniobres de les obres d'ampliació de la L-5 del metro al barri del Carmel, de Barcelona que va obligar a desallotjar a un important nombre de persones, i va ocasionar greus danys materials en la zona.

Davant la situació d'emergència que es va originar, i per tal de garantir la seguretat i cobrir les necessitats més urgents dels afectats, el Govern, per Decret 16/2005, de 8 de febrer va adoptar una sèrie de mesures per paliar els perjudicis produïts als residents i a les persones que desenvolupen una activitat econòmica a la zona afectada. Així mateix, el Govern va donar la conformitat a la contractació, en règim d'emergència, de les obres necessàries per tal de garantir la seguretat i reparació dels danys causats.

El Ple del Parlament de Catalunya, un cop debatudes les propostes de resolució presentades pels diferents grups parlamentaris en relació amb l'evolució dels fets del barri del Carmel, va adoptar la Resolució 195/VII per la qual s'insta al Govern de la Generalitat a adoptar determinades mesures en relació a l'atenció de les persones, els habitatges i a la reparació dels danys causats.

En compliment de l'esmentada Resolució, el Govern va aprovar altres mesures complementàries mitjançant Acord de data 1 de març de 2005 i pel Decret 54/2005, de 5 d'abril. Paral·lelament, per tal de garantir els drets de les persones afectades i de la pròpia Administració de la Generalitat de Catalunya, el Govern va iniciar un procés de negociació amb els afectats, que ha permès la signatura de convenis indemnitzatoris on es fixen, entre d'altres compromisos, la quantia de les indemnitzacions i la salvaguarda del valor dels habitatges i establiments on es desenvolupen activitats econòmiques, en els mateixos paràmetres a la data immediatament anterior al sinistre. Aquests compromisos han estat concretats pel Decret 90/2005, de 17 de maig.

Per altra banda, la Generalitat de Catalunya també compensarà a l'Ajuntament de Barcelona per les actuacions inicialment dutes a terme en relació als esmentats esdeveniments, motiu pel qual s'ha acordat la signatura d'un conveni de col·laboració entre ambdues institucions.

Per tot el que s'ha exposat i atès el caràcter imprevisible de les despeses derivades de la reparació dels danys ocasionats pels desprendiments esdevinguts amb motiu de les obres d'ampliació de la Línia 5 del metro al barri del Carmel, de Barcelona, i donat que les esmentades despeses no poden ajornar-se fins el proper exercici, i que no hi ha crèdit adient ni suficient al pressupost vigent per tal de procedir al seu finançament, cal habilitar un crèdit extraordinari al Pressupost de la Genera-

litat de Catalunya per al 2005, d'acord amb el que estableix l'article 5 a) del Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, i complerts els tràmits de l'article 39 de l'esmentada Llei.

La Generalitat de Catalunya, finançarà l'esmentat crèdit extraordinari, mitjançant els ingressos obtinguts per la repercussió de les despeses derivades del sinistre del barri del Carmel, a les persones físiques i jurídiques que es determini en els procediments administratius i judicials com a causants dels danys o com a responsables de fer front a les esmentades despeses, i si escau, a càrrec del fons de contingència de l'exercici pressupostari corresponent.

Transitoriament per tal de cobrir les necessitats de tresoreria en tant es reben els esmentats ingressos, la Llei preveu la concertació d'operacions d'endeutament amb termini d'amortització igual o inferior a un any.

En la disposició addicional primera s'estableix que per tal de donar compliment al previst en els convenis indemnitzatoris, l'Institut Català del Sòl pugui instrumentar qualsevol tipus d'operació patrimonial admesa en dret, de forma que el béns resultants de les esmentades operacions, restin adscrits al seu patrimoni propi.

Finalment, la situació d'emergència creada i la Resolució 195/VII adoptada pel Parlament de Catalunya, van determinar que el Govern adoptés mesures urgents per paliar amb la major celeritat possible la situació dels afectats, i es va iniciar un procés de negociació, que ha derivat en la formalització de determinats convenis indemnitzatoris. Vista l'excepcionalitat de les característiques de la situació, en la disposició addicional tercera de la present Llei, s'exclou el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en relació als esmentats expedients i respecte dels que es puguin formalitzar en el seu moment.

#### ARTICLE 1

Es concedeix un crèdit extraordinari al pressupost de la Generalitat de Catalunya per al 2005 per un import de 95.000.000 euros, a la Secció pressupostària DD, Despeses Diversos Departaments, Servei 01, Gestió Serveis Horitzontals. SG Economia, a les aplicacions pressupostàries DD01D/226.3219/4312 Indemnitzacions i altres despeses derivades del sinistre del barri del Carmel, DD01D/661.3200/5133 Inversions derivades del sinistre del barri del Carmel i DD01D/740.3201/4312 Indemnitzacions derivades del sinistre del barri del Carmel.

#### ARTICLE 2

Els crèdits previstos en l'article anterior es finançaran amb els recursos que la Generalitat de Catalunya obtingui per la repercussió de les despeses derivades del sinistre del barri del Carmel, a les persones físiques i jurídiques que en els procediments administratius i judicials de delimitació de responsabilitats es determini com a causants dels danys, o com a responsables de fer front a les esmentades despeses, i en el seu cas, a càrrec del fons de contingència de l'exercici pressupostari corresponent.

#### ARTICLE 3

S'autoritza al Govern de la Generalitat de Catalunya perquè, a proposta del Conseller d'Economia i Finances, contragui, i si és el cas, refinàncii operacions d'endeutament amb termini de reemborsament igual o inferior a un any per un import màxim de 95.000.000 euros, per tal de cobrir les necessitats transitòries de tresoreria fins l'ingrés en el Tresor de la Generalitat dels recursos previstos en l'article 2 d'aquesta Llei.

Aquest import incrementa els límits d'endeutament fixat a l'article 30 de la Llei 11/2004, de 27 de desembre de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2005.

#### DISPOSICIONS ADDICIONALS

##### PRIMERA

Els romanents dels crèdits dotats per aquesta Llei, existents el 31 de desembre de 2005, podran ésser objecte d'incorporació a l'exercici següent.

##### SEGONA

L'Institut Català del Sòl, per tal de donar compliment al previst en els convenis indemnitzatoris entre la Generalitat de Catalunya i els afectats pels esdeveniments del barri del Carmel, podrà efectuar qualsevol tipus d'operació patrimonial admesa en dret, així com lliurar, per sí o per compte de la Generalitat de Catalunya, altres indemnitzacions previstes en els referits convenis, incloent les efectuades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la present Llei.

Els béns immobles resultants de l'aplicació del previst en l'apartat anterior, s'integraran en el patrimoni de l'Institut Català del Sòl.

##### TERCERA

No resultarà d'aplicació el que disposa la lletra a de l'apartat 3 de l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, als procediments indemnitzatoris oberts o que s'obrin, com a conseqüència dels danys ocasionats pels desprendiments esdevinguts en les obres d'ampliació de la línia 5 del metro al barri del Carmel, a Barcelona.

#### DISPOSICIONS FINALS

##### PRIMERA

S'autoritza el Departament d'Economia i Finances a dictar les disposicions i realitzar les modificacions i regularitzacions pressupostàries, incloent les instrumentades amb anterioritat a l'entrada en vigor de la present Llei, necessàries per a desenvolupar i executar aquesta Llei.

##### SEGONA

Aquesta Llei entrarà en vigor el mateix dia de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

## ANTECEDENTS DEL PROJECTE DE LLEI

1. Text de la disposició
2. Memòria justificativa
3. Memòria econòmica
4. Llista de disposicions afectades
5. Informe de l'Assessoria Jurídica
6. Informe de la Direcció General de Pressupostos i Tresor

*N. de la R.: Els antecedents del Projecte de Llei poden ésser consultats a l'Arxiu del Parlament*

---

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Govern de la Generalitat (reg. 23387).

Tràmits afectats: des de l'inici de la tramitació.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 31.05.2005.

---

Tramesa a la Comissió

Comissió competent: Comissió d'Economia, Finances i Pressupost.

Acord: Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus, sessió del 02.06.2005.

---

Termini de presentació d'esmenes

Acord: S'acorda que es publiquin al mateix número del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* el text del projecte, la tramesa a la Comissió i l'obertura del termini de presentació d'esmenes. Mesa del Parlament, 02.06.2005.

Termini: 8 dies hàbils (del 04.06.2005 al 13.06.2005).

Finiment del termini: 14.06.2005; 9:30 hores.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 02.06.2005.

---

3.10. PROCEDIMENTS QUE ES CLOUEN AMB L'ADOPCIÓ DE RESOLUCIONS

**3.10.75.** PROCEDIMENTS D'ACTUACIÓ DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

---

**Procediment per a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua**

Tram. 212-00013/07

Termini de presentació de propostes de resolució per a interposar recurs d'inconstitucionalitat

Termini: 5 dies hàbils.

Finiment del termini: 10.06.2005, 9:30 hores.

Acord: Presidència del Parlament, sessió del 01.06.2005.

*N. de la R.: El Dictamen del Consell Consultiu corresponent a aquest procediment es reproduïx a la secció 4.75.*

## 4. INFORMACIÓ

## 4.75. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU

**Procediment per a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua**

Tram. 212-00013/07

Dictamen del Consell Consultiu  
Reg. 23498 / Coneixement: Presidència del Parlament, 01.06.2005

Molt Honorable Sr. Ernest Benach i Pasqual  
President del Parlament de Catalunya

Molt Honorable Senyor,

Us trameto adjunta una còpia certificada del Dictamen número 268, emès el 31 de maig de 2005, en relació amb el Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua.

Així mateix, d'acord amb el que disposen l'article 41 de l'Estatut d'Autonomia i l'article 8.Segon de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, us trameto la certificació, en llengua castellana, conforme el Consell ha emès el Dictamen, als efectes que corresponguin.

Ben cordialment,

Joaquín Tornos i Mas

Barcelona, 1 de juny de 2005

DICTAMEN NÚM. 268

Barcelona, 31 de maig de 2005

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, amb assistència dels senyors Joaquín Tornos i Mas, president, Joaquim Borrell i Mestre, secretari, Agustí M. Bassols i Parés, Pere Jover i Presa, Jaume Vernet i Llobet, Jaume Camps i Rovira, i Marc Carrillo ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

a sollicitud del Parlament de Catalunya, en relació amb el Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua (BOE núm. 99, de 26 d'abril de 2005).

ANTECEDENTS

La Mesa del Parlament de Catalunya, en la seva sessió del dia 17 de maig de 2005, a instància d'una desena part dels diputats del Parlament, tots ells del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, va acordar de sollicitar el dictamen previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, d'acord amb els articles 8.Segon, i 10.1 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, en relació amb el Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua (BOE núm. 99, de 26 d'abril de 2005).

L'escrit de sollicitud va tenir entrada en el registre d'aquest Consell el dia 19 de maig de 2005 (Reg. E. 12596).

2. El Consell Consultiu, en la sessió del dia 23 de maig de 2005, un cop examinada la sollicitud formulada, es va declarar competent per emetre el dictamen i va nomenar ponent el senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió va acordar demanar informació i documentació complementàries als portaveus dels Grups Parlamentaris de Convergència i Unió, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, Partit Popular de Catalunya i Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa i al Departament de Treball i Indústria.

FONAMENTS

I

El Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril (BOE núm. 99, de 26 d'abril de 2005), com el seu títol indica, modifica alguns aspectes de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, referents al finançament de la formació contínua. Així, d'acord amb la seva exposició de motius, el citat Reial decret llei (convalidat pel Ple del Congrés dels Diputats el dia 19 de maig d'enguany. BOE núm. 126, de 27 de maig) adopta, amb caràcter urgent i extraordinari, atesa la sollicitud dels interlocutors socials en la Mesa de Diàleg Social sobre Formació Contínua, un conjunt de mesures en aquest àmbit material que, principalment, afecten: el sistema de bonificacions per a la formació contínua, recentment implantat pel Reial decret 1046/2003, d'1 d'agost, pel qual es regula el subsistema de formació professional contínua. En aquest cas, sense introduir canvis en la regulació vigent, es pretén una reordenació de la despesa pública que permeti incrementar el finançament de la gestió de la formació contínua per les comunitats autònomes, com també la seva actuació en aquest sector; el finançament de les iniciatives de formació contínua subscrietes a l'empara de la negociació col·lectiva i que afecten diferents sectors productius i, finalment, el reconeixement dels crèdits ampliables que conté l'annex II de la Llei 2/2004.

El Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril (en endavant RDL 7/2005) conté un únic article i unes úniques disposicions transitòria i final. L'article únic, dedicat a la modificació de la Llei 2/2004, de 27 de desembre de

pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, es divideix en tres apartats.

L'apartat u del RDL 7/2005 dóna una nova redacció a l'apartat tres de la disposició addicional vint-i-sisena de l'esmentada Llei 2/2004, que desenvolupa el sistema de bonificacions per al finançament de les accions de formació contínua a les empreses. S'entén que les accions de formació contínua són les que planifiquen, organitzen i gestionen les empreses per als seus treballadors, entre les quals s'inclouen també els permisos individuals de formació, que són els que tenen per objecte la realització d'accions formatives reconegudes per un títol oficial. Per tal de finançar les esmentades accions de formació, les empreses que cotitzen per la contingència de formació professional disposen d'un crèdit, la quantitat del qual resulta d'aplicar a la quantia ingressada per l'empresa en concepte de formació professional l'any anterior un percentatge de bonificació (el crèdit actua com a límit de les bonificacions que l'empresa podrà efectuar en els seus butlletins de cotització a la Seguretat Social). Aquest percentatge de bonificació, que per remissió de l'article 8.1 del citat Reial decret 1046/2003, s'ha d'establir cada any en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, en funció de la plantilla de les empreses, i que no havia experimentat variacions des de l'anterior Llei 61/2003, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2004, és el que, a la vista de l'evolució experimentada pel sistema de bonificacions, incrementa la Norma dictaminada entre un 7'5% i un 10%, segons els supòsits. Així mateix, per a les empreses d'1 a 5 treballadors s'especifica que disposaran d'un crèdit de bonificació de 420 euros i s'incrementa també en 65 euros la bonificació mitjana per a les empreses que obrin nous centres de treball i per a les de nova creació. La previsió sobre el finançament dels permisos individuals no experimenta canvis. Finalment, el precepte dictaminat introdueix l'obligació de les empreses de comunicar el llistat dels treballadors que participen en les citades accions de formació, abans del començament de la corresponent acció formativa o de grup.

L'apartat dos del RDL 7/2005 afegeix un nou apartat quatre a la ja esmentada disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, mitjançant el qual s'obre una línia de finançament, que consisteix en una subvenció per atendre amb eficàcia aquells plans de formació contínua subscrits a l'empara de la negociació col·lectiva sectorial, que obeeixin a les necessitats de formació demandades pels diferents sectors productius. D'acord amb això, aquesta previsió normativa atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal (regulat als art. 10 i seg. de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació) la facultat de regular l'establiment de subvencions de capital, fins a una quantia màxima de sis milions d'euros, destinades a la dotació i equipament dels centres de formació professional, en el marc d'un programa experimental que pretén l'adaptació dels treballadors als canvis tecnològics en la producció de béns o prestació de serveis i als avenços en els modes de divisió i d'organització del treball.

L'apartat tres del RDL 7/2005 afegeix un nou paràgraf c) a l'apartat segon.sis de l'annex II de la Llei estatal de pressupostos per al 2004, que estableix els crèdits ampli-

ables. Així, es considerarà ampliable, fins a una suma igual a les obligacions que es reconeixin, previ compliment de les formalitats legalment establertes o de les que s'estableixin, entre altres, el crèdit 19.101.241-A.487.03, destinat al finançament de les bonificacions en les cotitzacions de la Seguretat Social acollides a mesures de foment de l'ocupació per contractació laboral.

La disposició transitòria única determina que els nous percentatges de bonificació abans exposats seran d'aplicació amb efectes retroactius des de l'1 de gener de 2005 i, a l'últim, la disposició final única conclou que el RDL 7/2005 entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació, el dia 27 d'abril de 2005.

## II

1. L'objecte del nostre dictamen és el control de constitucionalitat sobre el RDL 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua.

Per dur a terme aquest control, cal determinar en primer lloc si el decret llei, com a instrument jurídic emprat per a dur a terme la modificació de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, respon als requisits constitucionals previstos a l'article 86 de la Constitució (en endavant, CE), tant pel que fa a les exigències derivades del pressupòsit de fet habilitant, com en allò que es refereix a les relatives al respecte als límits que conformen el seu contingut material.

En primer lloc, s'escau abordar el compliment dels requisits d'ordre formal que afecten aquesta norma del Govern de l'Estat, recentment convalidada pel Congrés dels Diputats.

El decret llei és una norma amb força de llei que dicta el Govern en els casos d'extraordinària i urgent necessitat. Per bé que la urgència i la necessitat són dos conceptes jurídics indeterminats de delimitació o concreció difícil, tal circumstància no ha de ser un argument que eximeixi *a radice* el deure del Govern, com a òrgan autor de la norma, de justificar les raons que l'han portat a obviar l'*iter* legislatiu ordinari per advocar en el seu favor l'exercici de potestat legislativa. El Tribunal Constitucional ha declarat que tot i tractar-se d'actuacions jurídicament discrecionals, tal circumstància no ha de ser obstacle per a que es duguin a terme dintre dels límits constitucionals (STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 5). Cal recordar en aquest sentit, que d'acord amb les aportacions de la dogmàtica jurídica més reputada, una necessitat urgent és aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure. Per una altra banda, la urgent necessitat de proveir de norma reguladora una determinada situació fàctica s'ha d'identificar i concretar en el contingut de les disposicions generals emanades a aquest efecte. En conseqüència, la condició de la urgència no solament opera en el moment inicial de l'emissió de la norma que legítima que hagi estat aprovada pel Govern, sinó que actua també com element de validesa del decret llei.

Aquest caràcter urgent així com la necessitat de la norma que aprova el Govern, substituint excepcionalment les Corts Generals en l'exercici de la seva potestat legislativa, han de venir motivats d'acord amb les circumstàncies del supòsit. La memòria que ha d'acompanyar el procés d'elaboració d'aquesta disposició de caràcter general amb rang de llei, així com també l'exposició de motius que justifica la seva pertinença, són dos àmbits naturals en els quals cal fonamentar de forma suficient les raons que han dut al Govern a exercir aquesta potestat legislativa de naturalesa excepcional que li atribueix la Constitució. Perquè, al capdavant, la raó de ser de la institució normativa del decret llei no pot ser una altra que l'excepcionalitat d'un instrument jurídic, dotat de força de llei i concebut per fer front a circumstàncies que exigeixen la regulació, essencialment immediata, d'una matèria. L'objectiu d'aquesta diligència reguladora ha de ser garantir la preservació de l'interès general que, com a tal, requereix una resposta urgent del Govern, sens perjudici del control parlamentari que correspon exercir al Congrés dels Diputats (art. 86.2 CE) i del control jurisdiccional atribuït al Tribunal Constitucional [art. 161.1 a) CE]. És a dir, la necessitat de la mesura urgent que comporta l'adopció d'un decret llei es presenta com a improrrogable en el temps, de tal manera que no admet la possibilitat d'acudir al procediment legislatiu normalment previst per aconseguir els fins proposats. Per aquesta raó, resulta evident que per la seva pròpia naturalesa, la legislació d'urgència no pot esdevenir habitual. Altrament seria un contrasentit amb el caràcter constitucional d'aquesta norma, a més de suposar una greu alteració del principi constitucional de la divisió de poders, element essencial de l'Estat de dret.

2. La doctrina del Consell Consultiu sobre el decret llei ha emfasitzat la necessitat de dur a terme una interpretació restrictiva del pressupòsit de fet habilitant com a condició prèvia per a l'aprovació dels decrets llei i, en aquest sentit, ha recordat que una de les claus per comprovar si aquell es compleix, ha estat atendre al contingut de l'exposició de motius de la norma (Dictàmens núm. 216, F II i 217, F II, de 13 i 17 de juliol de 2000).

S'escau, doncs, analitzar si el requisit del pressupòsit de fet habilitant s'acompleix. Com s'exposa en el Fonament I, el Reial decret llei que és objecte del nostre dictamen ha introduït dues innovacions que afecten la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, relatives a l'establiment del crèdit de bonificació i a subvencions de capital, adreçades a la formació professional. Així, les empreses que cotitzen per la contingència de la formació professional disposaran d'un crèdit per al desenvolupament de la formació contínua, consistent en una bonificació en percentatge en funció de la quantia ingressada. La bonificació respon a un criteri de discriminació positiva, atès que el percentatge de l'ajut financer establert és inversament proporcional al nombre de treballadors de les empreses. Per una altra banda, la disposició legal afegeix un nou apartat a l'esmentada disposició addicional en el qual es determina que les empreses es podran beneficiar d'un crèdit de formació i, finalment, estableix que el Servei Públic d'Ocupació Estatal podrà regular l'esta-

bliment de subvencions de capital fins a una quantia màxima de 6 milions d'euros. El caràcter extraordinari i d'urgent necessitat d'aquestes modificacions legals està justificat a l'exposició de motius, d'acord amb els arguments següents:

«En el momento en que la citada disposición adicional vigésimo sexta se incorporó al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, aún se desconocía la evolución que podría experimentar el recién implantado sistema de bonificaciones para la formación continua. La información disponible actualmente sobre el número de empresas que se han incorporado al sistema de bonificaciones aconseja que, con la mayor urgencia, se revisen los citados porcentajes de bonificación, procediendo, al mismo tiempo, a una reordenación del gasto público, que permitirá incrementar la financiación de la gestión por las Comunidades Autónomas de la formación continua, en los términos establecidos en el apartado 2 de la citada disposición adicional vigésimo sexta».

Un segon argument justificatiu que motivà l'aprovació del Reial decret llei inclòs a l'exposició de motius es fonamenta en què:

«El carácter estratégico que la formación profesional continua desempeña en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y en el impulso de la productividad, así como el legítimo interés empresarial en poder efectuar una valoración de la evolución de costes a lo largo del ejercicio para planificar sus actividades formativas, cuestión fuertemente influida por el marco legal de apoyos públicos, aconsejan, como lo han solicitado los interlocutores sociales en la mesa de Diálogo Social sobre Formación Continua, que con carácter urgente y extraordinario se adopten las medidas señaladas».

Atesos aquests arguments, cal constatar que la modificació legislativa consistent en revisar els percentatges de bonificació dels quals resulten beneficiàries les empreses esdevé raonable d'acord amb la finalitat perseguida, que és adaptar aquestes bonificacions a l'evolució que pugui experimentar el sistema implantat per la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005. Els criteris empírics que hagi pogut tenir en compte el Govern de l'Estat per modificar les previsions pressupostàries relatives al foment de l'activitat de les empreses que cotitzen per la contingència de la formació professional, basats en l'evolució del sector, poden permetre justificar l'ús del decret llei com instrument normatiu imprescindible per fer front a una realitat dinàmica com és la vida econòmica, que no admet retard en la resposta que els poders públics han de donar per fer-li front. En aquest sentit, s'ha d'entendre que el judici de raonabilitat que correspon aplicar al contingut del Reial decret llei en allò que es refereix a l'apartat u de l'article únic, que modifica l'apartat tres de la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, permet justificar l'extraordinària i urgent necessitat de la mesura, consistent en una reordenació de la despesa pública que habiliti incrementar el finançament de la gestió de la formació contínua per les comunitats autònomes, com també la seva actuació en aquest sector, el finançament

de les iniciatives de formació contínua subscrietes a l'empara de la negociació col·lectiva i que afecten diferents sectors productius i, finalment, el reconeixement dels crèdits ampliables que conté l'annex II de la Llei 2/2004. En conseqüència, sobre aquest particular no es detecta motiu d'inconstitucionalitat. I per les mateixes raons, tampoc no l'ofereix la previsió establerta en la disposició transitòria única del Reial decret llei, en el sentit d'aplicar els percentatges de bonificació contemplats a l'apartat tres de la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, amb efectes d'1 de gener de 2005.

3. Per contra, més controvertida o difícil és, en principi, la justificació del pressupòsit de fet habilitant respecte del contingut de l'apartat dos de l'article u del Reial decret llei mitjançant el qual s'afegeix un nou apartat quatre a la disposició addicional vint-i-sisena, consistent en el següent:

«Para atender con eficacia los planes de formación continua suscritos al amparo de la negociación colectiva sectorial, a través de los cuales se da cobertura a las necesidades de formación demandadas por los distintos sectores productivos, el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, en el marco de un programa experimental para la dotación y equipamiento de los centros de formación profesional en función de las necesidades de adaptación a los cambios en las tecnologías de producción de bienes o prestación de servicios y a los avances en los modos de decisión y organización del trabajo».

La dificultat a què fem esment es basa en el fet que en el l'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei s'afegeix un nou apartat 4 a la disposició addicional vint-i-sisena, en el qual es preveu una opció de política pública de formació laboral que queda dilatada en el temps, és a dir, ubicada en un espai temporal no determinat, concebuda com una possibilitat *pro futuro* de regulació normativa, en el termes que s'acaben de reproduir i que convé recordar: «[...], el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, en el marco de un programa experimental para la dotación y equipamiento de los centros de formación profesional en función de las necesidades de adaptación a los cambios en las tecnologías de producción de bienes o prestación de servicios y a los avances en los modos de decisión y organización del trabajo».

En principi, sembla evident que aquesta indeterminada previsió d'una eventual regulació de l'establiment de subvencions per part del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en el marc d'un programa experimental per a la dotació i equipament dels centres de formació professional, no s'adiu amb allò que és propi d'una disposició de caràcter normatiu que ha estat aprovada pel Govern de l'Estat per raons d'extraordinària i urgent necessitat. En efecte, preveure la possibilitat d'una regulació futura d'una matèria, sense especial concreció temporal, s'allunya de l'aplicació peremptòria que en general ha d'acompanyar les disposicions que troben el

seu sentit en la urgència amb la qual han de ser dutes a terme.

El caràcter restrictiu de la interpretació que cal aplicar al cànon de constitucionalitat que requereix l'anàlisi del pressupòsit de fet habilitant, ha estat reiterat per la doctrina del Consell Consultiu en nombroses ocasions, tot i reconeixent la posició molt més laxa i deferent que amb el Govern i el Congrés dels Diputats ha adoptat la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Una posició que ha estat sostinguda des de la seva primera jurisprudència (per totes, les STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 111/1983, de 2 de desembre, FJ 5) la qual ha atorgat als òrgans constitucionals de representació política, un notori marge de maniobra per emprar el decret llei i justificar la raonabilitat del seu contingut. En aquest sentit, el Consell Consultiu en el Dictamen número 216, de 13 de juliol de 2000 (F II), ha insistit que:

«Nogensmenys, la pràctica i la jurisprudència constitucional no sembla que hagin anat pel camí traçat pel constituent, i així els diferents Governos de l'Estat que han fet una considerable utilització del reial decret llei i el Tribunal Constitucional ha ampliat, al nostre entendre excessivament, el caràcter subjectiu i merament polític d'aquest instrument normatiu, tot destacant [que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta] (STC 6/1983, FJ 5; 60/1986, FJ 3; 29/1986, FJ 2; 177/1990, FJ 4, entre altres) i que [no puede desconocerse, a los efectos de control jurídico sobre el citado presupuesto de hecho habilitante, el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado] (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 111/1983, de 2 de desembre, FJ 5; 29/1986, de 20 de febrer, FJ 2)».

Doncs bé, amb la previsió que s'estableix d'una eventual i futura regulació contemplada a l'apartat dos del Reial decret llei 7/2005, que afegeix un apartat 4 a la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, es planteja un supòsit de reenviament de l'execució d'un dels preceptes d'aquesta disposició general a un moment posterior. Per la seva banda, el Tribunal Constitucional ha admès la constitucionalitat d'aquesta opció normativa, tot manifestant que l'eventual previsió d'una dilació temporal de les mesures adoptades no contradiu el requisit de la urgència. Tanmateix, ha matissat que el que resulta fonamental en aquest supòsit no és la immediata execució de les mesures previstes sinó el fet que s'hagi establert amb caràcter d'urgència un nou marc jurídic (STC 23/1993, de 21 de gener, FJ 6). D'aquesta forma, en aquells supòsits en què la immediatesa de la resposta normativa hagi de venir acompanyada d'un complement de transitorietat, tal circumstància no comportarà l'exclusió del requisit de la urgència entesa en la seva globalitat. Ara bé, en aquest cas, i a fi d'introduir un límit objectiu a la situació de transitorietat, el Tribunal Constitucional exigeix que l'eficàcia de la norma no quedi diferida a un futur indeterminat sinó que ha de venir concretada de forma precisa en el mateix decret llei (STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 2).

Però, aquest no és l'únic cas admès per la jurisprudència del Tribunal Constitucional de reenviament de l'execució d'una part de les previsions normatives establertes en un decret llei. Un altre és el que es produeix quan en el contingut del decret llei s'individualitza una manifestació de voluntat normativa de caràcter vinculant mitjançant la qual s'anuncia una propera i posterior regulació, que es durà a terme per una norma futura i diversa. En aquest cas, el Tribunal Constitucional considera que els preceptes de la norma governamental que preveuen la dilació en el temps actuen com a normes habilitants que creen un marc jurídic global que permet i anticipa l'elaboració de normes ulteriors, les quals seran les que afrontin de forma –llavors sí– directa la situació urgent (STC 29/1986, FJ 2; 23/1993, FJ 5), sense que d'aquesta circumstància pugui deduir-se la inexistència de les raons d'extraordinària i urgent necessitat que defineixen el pressupòsit de fet habilitant.

4. Atesa, doncs, aquesta jurisprudència constitucional i situat en el seu context hermenèutic, el contingut de l'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei 7/2005, continua posant en relleu una notòria nota d'abstracció en el temps. Perquè, el que es limita a dir és que: «Para atender con eficacia los planes de formación continua suscritos al amparo de la negociación colectiva sectorial [...], el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, [...]». Altrament dit: diu que podrà regular i no es diu, per exemple, regularà. Es tracta, doncs, d'una eventualitat futura, sense més precisions en quant al temps. S'estableix que el Servei Públic d'Ocupació Estatal podrà regular l'establiment de subvencions, però sense que –en principi– es pugui constatar un superior grau de certesa al respecte.

Tanmateix, i tot i que no sigui gens recomanable, és ben cert que en la tècnica normativa habitualment emprada pels òrgans públics productors de normes legislatives, s'acostuma a utilitzar els verbs conjugats en temps futur, quan tenen per objecte descriure un acció a dur a terme pels poders públics. És a dir, on moltes vegades raonablement hauria de consignar-se que una política pública es farà, únicament es diu que es podrà fer. Per la qual cosa, allò que resulta indubtable és que d'aquesta manera el caràcter preceptiu de la disposició queda o pot quedar molt atenuat.

En tot cas, i d'acord amb els arguments exposats en aquest Fonament, el contingut de l'apartat dos de l'article u del Reial decret llei pel qual s'afegeix un nou apartat quatre a la disposició addicional vint-i-sisena, de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, consistent en l'establiment d'una indeterminada previsió d'una eventual regulació de l'establiment de subvencions per part del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en el marc d'un programa experimental per a la dotació i equipament dels centres de formació professional, no es correspon amb allò que és propi d'una disposició de caràcter normatiu que ha estat aprovada pel Govern de l'Estat per raons d'extraordinària i urgent necessitat. És una disposició inconstitucional que no respecta el pressupòsit de

fet habilitant de l'article 86.1 CE ni des del vessant de la urgència ni tampoc des de la perspectiva de la concurrència d'una situació extraordinària.

Nogensmenys, s'escau constatar també que, segons la jurisprudència constitucional citada en aquest Fonament, que pot considerar-se aplicable al RDL 7/2005, que és l'objecte del nostre dictamen, aquell hauria complert el requisit d'extraordinària i urgent necessitat que exigeix l'article 86.1 CE i, per tant, seria constitucional.

5. A l'últim, cal examinar en aquest àmbit del nostre dictamen si el RDL 7/2005, respecta els límits materials que li imposa l'article 86.1 CE. En aquest cas, la modificació de la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua incideix en l'àmbit del dret al treball de l'article 35.1 CE, en el seu vessant relatiu al dret a la promoció mitjançant el treball, i també es pot considerar que afecta, en tant que activitat de foment, la llibertat d'empresa (art. 38 CE).

L'article 86.1 CE estableix com a límit a l'ús de l'instrument normatiu del decret llei que aquest no podrà afectar els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I de la CE. Segons reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional, aquesta referència als drets, als deures i a les llibertats dels ciutadans s'ha d'entendre comprensiva del conjunt dels drets i deures del títol primer de la CE, i per tant, del dret al treball (STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 8 i 182/1997, de 28 d'octubre).

Com ha posat de manifest també aquest Consell Consultiu (entre d'altres, en el Dictamen núm. 217, de 17 de juliol de 2000, F II), el problema que planteja aquesta regulació constitucional del decret llei és la determinació de l'abast de l'expressió «afectar». En relació amb aquesta qüestió el Tribunal Constitucional en la ja esmentada Sentència 111/1983, FJ 5, ha dit que:

«[...] la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE ('no podrán afectar') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución [del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual] (fundamento jurídico 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley, se vaya en contra del contenido o los elementos esenciales de algunos de estos derechos».

És evident que la modificació que de la Llei 2/2004 de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005 fa el RDL 7/2005, es deriva una activitat de foment adreçada a permetre l'exercici dels drets al treball i a la llibertat d'empresa en una economia de mercat, amb caràcter complementari, i sense que en cap moment es contempli una regulació general del règim d'aquests dos drets, que han resultat afectats per la norma del Govern, ni tampoc que incideixi sobre el seu contingut essencial, entès com a límit no disponible pel legislador. En conseqüència, pel que fa referència al seu vessant material el RDL 7/2005 no vulnera el límit constitucional de l'article 86.1 CE.

## III

Un cop analitzada la constitucionalitat formal de l'instrument normatiu que és objecte del nostre dictamen, i malgrat l'opinió que sostenim sobre la vulneració de pressupòsit de fet habilitant, atesa la ja esmentada jurisprudència constitucional respecte d'aquesta qüestió, s'escau prosseguir el nostre dictamen i abordar el contingut del RDL 7/2005, en el marc de les competències que, d'acord amb el que estableix el bloc de la constitucionalitat, corresponen a la Generalitat. En aquest sentit, el contrast de constitucionalitat es realitza respecte dels apartats u i dos del RDL 7/2005, que modifiquen la Llei 2/2004, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005.

A l'apartat u, que ahora modifica l'apartat tres de la Llei 2/2004, s'estableix que les empreses que cotitzen per la contingència de la formació professional disposaran d'un crèdit per al desenvolupament de la formació contínua, consistent en una bonificació en percentatge sobre la quantia ingressada. D'acord amb un criteri de discriminació positiva, aquest percentatge de la bonificació s'estableix de manera inversament proporcional al nombre de treballadors. A més, s'estableix també que les empreses disposaran d'un crèdit de formació.

Amb aquesta regulació l'Estat duu a terme una política pública de foment adreçada a afavorir la formació professional contínua que realitzen les empreses respecte dels treballadors que hi presten els seus serveis, consistent –d'acord amb el criteri de discriminació positiva ja descrit– en reduir llurs aportacions a la Seguretat Social. La previsió de l'esmentada bonificació en funció de la dimensió de les empreses és una regulació que s'insereix en la competència de l'Estat relativa a la legislació bàsica i al règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les comunitats autònomes n'executin els serveis (art. 149.1.17 CE). Per una altra banda, la previsió d'un crèdit de formació contínua en els termes que ha establert el RDL 7/2005, és una expressió de la competència de l'Estat en matèria de legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes (art. 149.1.6 CE). En conseqüència, el contingut de l'apartat u de l'article únic del RDL 7/2005, s'adiu al bloc de la constitucionalitat.

## IV

1. Finalment, la nostra anàlisi de constitucionalitat cal projectar-la sobre l'apartat dos de l'article únic del RDL 7/2005, pel qual s'afegeix un nou apartat quatre a la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei 2/2004, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005.

Aquest precepte és de nova redacció i el seu contingut estableix el següent:

«Para atender con eficacia los planes de formación continua suscritos al amparo de la negociación colectiva sectorial, a través de los cuales se da cobertura a las necesidades de formación demandadas por los distintos sectores productivos, el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvencio-

nes de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, en el marco de un programa experimental para la dotación y equipamiento de los centros de formación profesional en función de las necesidades de adaptación a los cambios en las tecnologías de producción de bienes o prestación de servicios y a los avances en los modos de decisión y organización del trabajo».

Des de la lògica del judici constitucional sobre la distribució de competències, aquest precepte pot oferir un cert grau de controvèrsia en allò que es refereix a l'exercici de les competències executives que en l'àmbit de la formació laboral corresponen a la Generalitat. El punt central d'aquesta eventual controvèrsia rau en l'abast que es doni a la previsió contemplada en aquest apartat, segons la qual: «[...] el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, en el marco de un programa experimental para la dotación y equipamiento de los centros de formación profesional [...]». Més concretament, es tracta de determinar quins són els límits d'aquesta potestat reguladora atribuïda a l'òrgan estatal i en quina mesura podria, no obstant això, envair competències d'execució que corresponen a la Generalitat.

En principi, cal assenyalar que l'atribució a un òrgan de l'Estat, com és en aquest cas el Servei Públic d'Ocupació Estatal, que és un organisme autònom de l'Administració general de l'Estat, segons allò que determina l'article 10 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, de la potestat de regular l'establiment de subvencions és, objectivament, l'expressió de l'exercici de la competència atribuïda a l'Estat en matèria de legislació laboral (art. 149.1.7 CE), entesa com a potestat de normar. En aquest sentit, en principi, l'apartat dos del RDL 7/2005, no oferiria vici de constitucionalitat per envair competències executives autonòmiques. Altrament dit: l'Estat estaria actuant en el marc de les seves competències, sense incidir en les que corresponen a la Generalitat de Catalunya, la qual, i segons el que estableix l'article 11.2 de l'Estatut d'Autonomia, disposa de la competència d'execució de la legislació de l'Estat en la matèria «De treball, assumint les facultats, competències i serveis que en aquest àmbit i a nivell d'execució exerceix actualment l'Estat respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció d'aquest. Queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries».

Ara bé, en la mesura que l'abast de les competències executives i de gestió han estat qüestionades per una recent i diversa normativa estatal, integrada per disposicions reglamentàries, tot i una jurisprudència constitucional clarament favorable a l'anomenada territorialització de les competències relatives a la gestió de les subvencions (en especial, les STC 158/2004, de 23 de setembre; 77/2004, de 29 d'abril; 230/2003, de 18 de desembre; 190/2002, de 17 d'octubre i 95/2002, de 25 d'abril, totes derivades de l'originària STC 13/1992, de 6 de febrer, el *leading case* sobre aquesta matèria), ens

escau fer algunes observacions a mode de cauteles que cal fer avinent sobre l'abast de les competències estatals i autonòmiques en matèria d'execució i de gestió de la legislació laboral, i en especial del que podria derivar-se d'una eventual interpretació que es pugui atribuir a l'apartat dos del RDL 7/2005, que és objecte del nostre dictamen. I més concretament, de l'abast que ha de tenir, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat i la jurisprudència constitucional, l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de la potestat per regular l'establiment de subvencions de capital.

En els darrers anys, el Tribunal Constitucional ha tingut l'oportunitat d'abordar l'abast de les competències d'execució en matèria de formació laboral en més d'una ocasió respecte al tema central que ara ens ocupa, com és el relatiu a l'execució de les subvencions. Així, per exemple, encara és recent la Sentència 230/2003, de 18 de desembre, en la qual el Consell Executiu de la Generalitat va plantejar un conflicte positiu de competències contra una Resolució de 25 de juliol de 2003, de la Direcció General de l'Institut Nacional d'Ocupació, per la qual es van prorrogar les convocatòries d'ajudes per als plans de formació contínua de demanda i oferta, publicades en l'exercici 2002, per a la formació contínua corresponent a l'exercici 2003. L'argumentació del conflicte promogut per la Generalitat es fonamentà, com en d'altres ocasions relatives a temes idèntics o similars, en la centralització de la gestió d'aquestes ajudes, atès que les disposicions estatals que foren objecte del conflicte positiu preveien que la tramitació, la resolució i el pagament dels ajuts havia de correspondre a òrgans estatals. L'efecte de la centralització no era altre que el desapoderament de la competència per part de la comunitat autònoma. A través de la plena regulació de les ajudes, l'Estat absorbia les competències executives en matèria laboral. Davant d'aquesta realitat, la posició de la jurisprudència constitucional en aquest i en d'altres supòsits similars relatius a la regulació per l'Estat de funcions executives, ha reiterat el criteri de la territorialització en la gestió de les subvencions en els termes que segueixen:

«[...] habida cuenta que la Generalidad de Cataluña carece de competencias en materia de legislación laboral, correspondiéndole la gestión de dicha legislación y la autoorganización de sus servicios necesaria para ello, los preceptos que disciplinan el procedimiento de concesión de estas ayudas sólo vulneran la competencia de aquélla en la medida que atribuyen funciones ejecutivas a entes u órganos que no sean los de la propia Generalidad de Cataluña o desconocen sus potestades de autoorganización en lo relativo a la gestión de las ayudas» (STC 230/2003, FJ 6).

Aquesta línia jurisprudencial no és nova. Té el seu origen en la Sentència 13/1992, de 6 de febrer, i posteriorment, com hem subratllat anteriorment, ha estat reiterada en diverses ocasions en les quals, en un percentatge majoritari, la Generalitat de Catalunya ha estat part litigant.

D'acord amb la doctrina encetada l'any 1992, l'Estat no disposa d'un poder general per regular les subvencions sinó que tota l'activitat de foment consistent en subvencionar ha de tenir en compte el sistema de dis-

tribució de competències dissenyat pel bloc de la constitucionalitat. D'acord amb aquesta premissa, l'Estat pot, òbviament, consignar subvencions en els seus pressupostos generals, però ha de deixar un marge a les comunitats autònomes per concretar amb major detall l'afectació o la destinació de les ajudes i per desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament de les subvencions i llur tramitació.

Aquest plantejament havia de servir per impedir un desapoderament de les competències executives. Tanmateix, la realitat de les disposicions aprovades pels diversos Governos de l'Estat, ha impedit *de facto* en reiterades ocasions que aquesta jurisprudència s'hagi pogut dur a terme de forma efectiva, la qual cosa ha comportat, a més, un notori creixement de la conflictivitat. De fet, les recents Sentències 230/2003, de 18 de desembre i 77/2004, de 29 d'abril, tornen a posar de manifest aquest problema de desapoderament de les competències autonòmiques per la via de l'execució estatal de les subvencions. I és per aquesta raó que convé fer avinent del mateix risc de desapoderament de competències que podria derivar-se d'una determinada interpretació del contingut de l'apartat 2 de l'article únic del RDL 7/2005.

D'acord amb la jurisprudència constitucional en matèria de competències executives sobre l'àmbit laboral (per totes, la STC 230/2003, FJ 6), vulneren les competències de la Generalitat els preceptes que disciplinen el procediment de la concessió dels ajuts, sempre que atribueixin funcions executives a ens o òrgans que no siguin els que són propis de l'Administració de la Generalitat, o que desconeguin les seves potestats d'autoorganització en la gestió dels ajuts.

Per la seva banda, la doctrina del Consell Consultiu es pronuncia en un sentit similar quan, en relació amb les competències de la Generalitat en matèria laboral, estableix que:

«[...] convé precisar que "executar" no significa tan sols administrar amb tota l'extensió de la paraula –s'ha dit amb encert que l'esmentada expressió comprèn tota l'activitat que els particulars no poden realitzar com a tals, i que no sigui ni legislar ni jutjar–, sinó també, [...] dictar reglaments interns d'autoorganització dels corresponents serveis i exercir les funcions pròpies de la inspecció ordinària» (Dictamen núm. 170, de 17 de maig de 1991, F II).

I en el mateix sentit, el Dictamen número 260, de 17 de febrer de 2004 (F II), relatiu a la Llei de l'Estat 56/2003, de 15 de desembre, d'ocupació, considera que la Generalitat té competència per regular la seva pròpia política activa d'ocupació i en ús d'aquesta competència:

«[...] les facultats de la Generalitat no són de mera execució sinó també normatives i reglamentàries, amb el benentès que res no pot regular que incideixi en les relacions laborals, competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.7 CE o en el règim econòmic de la Seguretat Social (art. 149.1.17 CE). En aquest capítol s'hi podrien incloure, a títol d'exemple, les mesures de foment de l'ocupació i l'autoocupació (art. 22, Llei catalana 17/2002, de 5 de juliol, [...]).»

2. Doncs bé, establerta aquesta doctrina constitucional i consultiva, i per bé que l'apartat 2 de l'article únic del RDL 7/2005 quan estableix que «el Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de euros, en el marco de un programa experimental [...]» està posant de manifest l'exercici de la competència que li atribueix l'article 149.1.7 CE en matèria de legislació laboral, que comprèn aquí també l'exercici de la potestat reglamentària, cal fer avinent de forma cautelar, que l'esmentada potestat normativa que pugui assolir aquest Servei Públic d'Ocupació Estatal mai no podrà incidir sobre les competències d'execució i de gestió de la Generalitat. Enteses aquestes competències, d'acord amb el criteri jurisprudencial expressat a la citada Sentència 30/2003 (FJ 6), segons el qual, vulneren les competències de la Generalitat els preceptes que disciplinen el procediment de la concessió dels ajuts, sempre que atribueixin funcions executives a ens o òrgans que no siguin els que són propis de l'Administració de la Generalitat, o que desconeguin les seves potestats d'autoorganització en la gestió dels ajuts. Per tant, l'apartat dos de l'article únic del RDL 7/2005, serà constitucional sempre que s'interpreti que la potestat del Servei Públic d'Ocupació Estatal per regular l'establiment d'aquestes subvencions de capital no atribueix funcions executives a ens o òrgans que no siguin els que són propis de l'Administració de la Generalitat, o que desconeguin les seves potestats d'autoorganització en la gestió dels ajuts.

Per bé que la Llei de l'Estat 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, atribueix a aquest organisme autònom unes competències d'ordenació (art. 10) i de mera gestió (art. 13), res no impedeix que pugui assolir d'altres per via legal o reglamentària [art. 13. i)]. I és en aquest context on correspon incloure l'avertiment interpretatiu al qual hem fet referència.

Així mateix, si bé és clar que l'article 11.2 de l'Estatut reserva a l'Estat la competència laboral en matèria de fons d'àmbit nacional, aquesta no és una clàusula d'atribució general de competències que pugui ser interpretada de forma absoluta i incondicionada. Ans al contrari, la previsió d'un fons o pla d'àmbit estatal solament podria ser entesa com a clàusula de remissió de la competència executiva a l'Estat, en funció del seu caràcter excepcional i sempre que aquesta condició d'excepcionalitat sigui plenament justificada i motivada. En aquest sentit, la previsió *pro futuro* que es fa a l'apartat dos de l'article únic del RDL 7/2005, consistent en què el «Servicio Público de Empleo Estatal podrá regular el establecimiento de subvenciones de capital, hasta una cuantía máxima de seis millones de

euros, en el marco de un programa experimental para la dotación y equipamiento de los centros de formación profesional en función de las necesidades de adaptación a los cambios en las nuevas tecnologías [...]», ens obliga a fer avinent que l'existència d'aquest possible o eventual programa experimental que s'apunta o que pugui albirar-se en el futur més o menys immediat, no pot ser entès com una causa excepcional mitjançant la qual es pugui remetre la competència d'execució i de gestió a l'Estat.

#### CONCLUSIÓ

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, opinem que

*Primer.* L'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua, que afegeix un nou apartat quatre a la disposició addicional vint-i-sisena de la citada Llei 2/2004, és inconstitucional per no respectar el pressupòsit habilitant de l'article 86.1 CE. No obstant això, atesa la jurisprudència constitucional citada en el Fonament II d'aquest Dictamen, creiem que un eventual recurs d'inconstitucionalitat basant-se en aquesta fonamentació tindria poques possibilitats de prosperar.

*Segon.* L'apartat dos de l'article únic del Reial decret llei 7/2005, de 22 d'abril, pel qual es modifica la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005, en matèria de finançament de la formació contínua, que afegeix un nou apartat quatre a la disposició addicional vint-i-sisena de la citada Llei 2/2004, és constitucional si s'interpreta en el sentit que figura en el Fonament IV.2 del Dictamen.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.

Joaquim Borrell i Mestre, conseller-secretari del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 1 de juny de 2005

Joaquim Borrell i Mestre

Vist i plau

El president

Joaquim Tornos i Mas