



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 8/2015, de 4 de juny, sobre el Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral

Conclusió del Dictamen:

***Única.** El segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16 i les lletres a i b de l'apartat 2 de l'article 26 del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral vulneren l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.
Adoptada per unanimitat.*

El segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16 i les lletres a i b de l'apartat 2 de l'article 26 del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, per a la reforma urgent del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (en endavant, Reial decret llei o RDL 4/2015) preveuen cinc circumstàncies amb elements de supraterritorialitat en què s'atribueixen competències al Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE) sobre la formació professional per a l'ocupació.

Aquests preceptes, discutits pel Govern de la Generalitat, es dicten, segons la disposició final primera del RDL 4/2015, a l'empara de les competències estatals sobre legislació laboral i sobre planificació general de l'activitat econòmica, contingudes en els subapartats 7 i 13 de l'article 149.1 CE. Ara bé, tant aquest Consell com el Tribunal Constitucional (entre d'altres, en el DCGE 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3.2, i la STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7) han rebutjat la utilització de l'article 149.1.13 CE en l'àmbit de la formació professional, ja que, si bé aquesta és bàsica per al foment de l'ocupació, no constitueix cap sector econòmic, ni les actuacions públiques que s'hi refereixen són accions de naturalesa econòmica. Aquest Reial decret llei tampoc troba empara en la competència estatal sobre normes bàsiques per al desenvolupament del dret a l'educació (149.1.30 CE), perquè no regula la formació professional reglada sinó l'ocupacional.

La matèria en la qual s'enquadra el RDL 4/2015 és, en canvi, la laboral, en tant que la formació professional per a l'ocupació consisteix en el desenvolupament d'accions formatives dirigides a la inserció i reinserció laborals dels treballadors (STC 95/2002, FJ 6). En aquest àmbit, l'article 149.1.7 CE reserva a l'Estat la legislació i l'article 170 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou, segons especifica el seu apartat 1.b, «la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu».

La competència legislativa estatal en matèria laboral inclou la potestat reglamentària (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 4), mentre que la competència executiva autonòmica comprèn l'emanació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la seva pròpia competència (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4, i DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 2.1).

Aquesta regla general de distribució de competències parteix del principi de la territorialitat de les competències autonòmiques, recollit en l'article 115 EAC, que significa que aquestes han de tenir per objecte fenòmens, situacions o relacions radicats en el territori de la comunitat autònoma. En supòsits de supraterritorialitat, la competència executiva pot correspondre a l'Estat, però això únicament serà admissible quan concorrin un conjunt de circumstàncies fixades per la jurisprudència constitucional. Concretament, el desplaçament de la competència es produeix si no és possible establir un punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o quan, a més a més del caràcter supraautonòmic del fenomen, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre aquest i, encara en

aquest cas, sempre que aquesta actuació no pugui exercir-se mitjançant mecanismes de col·laboració i requereixi un grau d'homogeneïtat que solament pugui garantir l'Estat (per totes, STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7).

El segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16 RDL 5/2014 estableix que correspon al SEPE acreditar i inscriure «les entitats de formació que utilitzin plataformes de teleformació» i «els centres mòbils quan la seva activitat formativa tingui lloc en més d'una comunitat autònoma», i que «les entitats de formació que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma» poden sol·licitar al SEPE que les acrediti i inscrigui.

Aquest paràgraf forma part de la regulació de la formació professional per a l'ocupació i, per tant, s'inscriu en la matèria laboral. A més, no té una incidència significativa directa en l'economia, no es refereix a cap sector o subsector específic de l'economia i no constitueix una acció de naturalesa econòmica, ja que la seva finalitat immediata és la capacitat professional en l'àmbit laboral. Les tasques d'acreditació i inscripció de les entitats de formació són facultats estrictament executives que corresponen a les comunitats autònomes.

El primer supòsit de competència estatal previst al segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16, la teleformació, va ser resolt recentment en la STC 61/2015, de 18 de març. Segons el Tribunal Constitucional, el possible accés telemàtic d'usuaris d'altres comunitats autònomes a la formació no ha de produir el traspàs de la competència a l'Estat. En aquest cas, l'ha de mantenir la comunitat autònoma on es troben les instal·lacions i els recursos formatius de l'entitat, ja que la competència d'acreditació i inscripció de les entitats està tan reglada que no és necessari que l'exerceixi l'Estat per garantir l'homogeneïtat del sistema. Com ja vam dir en el DCGE 5/2013, de 20 de juny, FJ 3, l'instrument que utilitzin els centres per dur a terme l'activitat de formació professional no pot alterar la titularitat de les competències.

El segon i el tercer supòsits de competència estatal previstos al segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 16, és a dir, els centres mòbils que desenvolupin la seva activitat formativa en més d'una comunitat autònoma i les entitats que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma, han de ser resolts en el mateix sentit. Tant aquest Consell com el Tribunal Constitucional han considerat que el fet que una empresa de treball temporal tingui centres o seus en més d'una comunitat autònoma (DCGE 26/2014, de 18 de desembre, FJ 4.4) o que una empresa que pretén fer contractes per a la formació actuï en més d'una comunitat autònoma (STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 5) no comporta que l'autorització de les empreses o l'autorització, seguiment i avaluació dels contractes hagi de ser exercida per l'Estat. També aquí estem davant de competències d'execució d'una normativa estatal precisa i detallada, sense que s'hagi justificat la necessitat inexcusable de l'atribució a l'Estat d'aquestes competències executives.

Per les raons exposades, l'article 16.2, segon paràgraf, del Reial decret llei 5/2014 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Per la seva banda, les lletres a i b de l'apartat 2 de l'article 26 RDL 5/2014 estableixen que el SEPE ha d'exercir, totalment o parcialment, les funcions de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació en dos supòsits: les «activitats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que s'apliquen les empreses que tinguin centres de treball en més d'una comunitat autònoma» i els «[p]rogrames o accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i requereixin la intervenció del Servei Públic d'Ocupació Estatal per garantir una acció coordinada i homogènia». En aquest segon cas, «[c]al determinar reglamentàriament els supòsits en què concorren aquests requisits».

Pel que fa al primer supòsit, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional (STC 244/2012, FJ 4) ha declarat que la formació professional no forma part del sistema de seguretat social, i que el fet que els recursos econòmics destinats a formació tinguin el seu origen en cotitzacions

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

recaptades per la Tresoreria General de la Seguretat Social no suposa que entri en joc la competència estatal prevista a l'article 149.1.17 CE (legislació bàsica i règim econòmic de la seguretat social).

I sobre els dos supòsits en general, hem de començar afirmant que les funcions de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació s'inscriuen clarament en la matèria laboral i no tenen contingut econòmic de significació. A més, en diverses sentències el Tribunal Constitucional ha deixat clar que les facultats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació són competències d'execució autonòmica (STC 27/2014, FJ 5, i 61/2015, FJ 4.c). I, pels mateixos motius que hem expressat en relació amb l'article 16.2, els efectes supraterritorials presents en aquestes situacions no habiliten la centralització de l'execució en un òrgan estatal, el SEPE, que ni tan sols és un organisme multilateral de cooperació.

En conseqüència, l'article 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret llei 5/2014 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Barcelona, 10 de juny de 2015