



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, 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 (BOE núm. 70, de 23 de març de 2015; correcció d'errades: BOE núm. 91, de 16 d'abril de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 6 de maig de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, del dia anterior (Reg. núm. 4761), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 5 de maig de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 16.2 i 26.2.a i .b 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.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 de maig de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 18 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4786) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, que adjuntava com a documentació complementària una nota elaborada per la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals del Departament d'Empresa i Ocupació, de 7 d'abril de 2015, en relació amb el Reial decret llei objecte de dictamen; un informe de la mateixa Secretaria, de 21 d'abril de 2015, que compara aquest Reial decret llei amb el Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, i un informe del Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya, de 10 d'abril de 2015, sobre les afectacions del Reial decret llei esmentat a les competències de la Generalitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 4 de juny de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat de Catalunya sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 16.2 i 26.2.a i .b del Reial decret llei 4/2015, de 22 de març, que ja ha estat convalidat (Resolució de 23 d'abril de 2015, del Congrés dels Diputats, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord de convalidació) i que s'està tramitant com a projecte de llei amb el mateix títol.

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen cal que fem una breu menció al context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret Llei 4/2015 (en endavant, RDL 4/2015 o Reial decret Llei), i després ens referirem al seu objecte, la seva finalitat i el seu contingut, en especial dels preceptes sol·licitats. A continuació resumirem els dubtes que expressen els sol·licitants i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions que planteja el Govern.

1. Tal com indica la rúbrica del Reial decret Llei i afirma el seu preàmbul, aquesta norma pretén una reforma integral del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral «que garanteix l'interès general i la necessària estabilitat i coherència que el sistema necessita». Per tant, s'emmarca en l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació i, en general, de la formació professional, la regulació de la qual ha experimentat diverses modificacions en paral·lel amb les contínues reformes endegades en polítiques d'ocupació, amb les quals té una innegable vinculació.

Per contextualitzar normativament la norma dictaminada, si ens cenyim estrictament a la formació professional per a l'ocupació, a més dels precedents legislatius que el Reial decret Llei mateix indica en el preàmbul, cal destacar que, en el marc del diàleg social, i com a conseqüència del IV Acord nacional de formació contínua, el 7 de febrer de 2006 el Govern de l'Estat i les organitzacions patronals i sindicals van subscriure l'Acord de formació professional per a l'ocupació, que contenia una sèrie de principis, objectius i eixos per a la reforma de la formació esmentada que van inspirar el Reial decret 395/2007, de 23 de març, que regulà el nou subsistema de formació professional per a l'ocupació en el marc del Sistema Nacional de Qualificacions i Formació Professional creat per la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, i que, d'aquesta manera, va integrar tant la formació professional

dirigida a persones aturades com la formació contínua dels treballadors ocupats, que, fins aleshores, estaven separades. El Reial decret esmentat i l'Ordre TAS/718/2008, de 7 de març, que el va desplegar, en matèria de formació d'oferta i establiment de les bases reguladores per a la concessió de subvencions públiques destinades al seu finançament, van ser objecte d'impugnació i van donar lloc a les STC 198/2014, de 15 de desembre, i 143/2014, de 22 de setembre, respectivament. La primera, de resultes del conflicte positiu de competència 6870-2007, interposat pel Govern de la Generalitat.

Posteriorment, mitjançant el Reial decret Llei 3/2011, de 18 de febrer, de mesures urgents per a la millora de l'ocupabilitat i la reforma de les polítiques actives d'ocupació, es va implementar una transformació estructural de les polítiques d'ocupació que va incloure també la modificació de l'article 26 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, introduint, en una norma amb rang de llei, les línies generals del subsistema per a la formació professional per a l'ocupació. Així mateix, el Reial decret Llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, va revisar la formació professional a través de la modificació del Text refós de la Llei de l'estatut dels treballadors i va ser objecte del DCGE 5/2012, de 3 d'abril. Posteriorment, aquesta norma va ser tramitada com a Projecte de llei i va donar lloc a la Llei 3/2012, de 6 de juliol, que també va rebre el pronunciament d'aquest Consell en el DCGE 10/2012, de 22 d'agost. Segons el preàmbul del Reial decret Llei ara dictaminat, aquesta Llei «va suposar el reconeixement explícit d'un dret individual a la formació dels treballadors, va dotar de caràcter prioritari les accions formatives relacionades amb les noves tecnologies o la internacionalització de l'empresa i va permetre, per primera vegada, l'accés directe dels centres de formació als fons disponibles per a la gestió dels plans de formació dels treballadors, que fins aleshores es limitaven a les organitzacions empresarials i sindicals» (preàmbul, apt. III).

D'altra banda, com ja vàrem posar de manifest en el DCGE 14/2013, de 15 d'octubre, aquest Consell s'ha pronunciat repetidament sobre la centralització de funcions executives en els òrgans estatals en matèria d'ocupació. En l'àmbit concret que ara ens ocupa, a més del DCGE 5/2012 esmentat, podem referir-nos al DCGE 17/2012, de 20 de desembre, sobre el Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual. O també al DCGE 5/2013, de 20 de juny, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació. El conflicte de competència 4305-2013, plantejat pel Govern de la Generalitat sobre aquest Reial decret esmentat, ha estat recentment resolt pel Tribunal Constitucional en la Sentència 61/2015, de 18 de març.

Finalment, dins de l'àmbit estatal, la nova legislació que ara s'examina s'emmarca en l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació 2014-2016, aprovada pel Reial decret 751/2014, de 5 de setembre, un dels eixos de la qual el constitueix la formació per a l'ocupació, i és reflex de l'Acord de propostes per a la negociació tripartida per enfortir el creixement econòmic i l'ocupació signat pel Govern i els interlocutors socials el 29 de juliol de 2014, que va incloure el compromís de treballar per transformar el sistema de formació professional per a l'ocupació sobre la base del diàleg social.

En el cas de Catalunya, cal deixar constància que, en el marc de l'Estatut d'autonomia de 1979, ja es va dur a terme el traspàs de la gestió de la formació professional ocupacional per a desocupats a la Generalitat de Catalunya, a través del Reial decret 1557/1991, de 31 d'octubre (complementat pel Reial decret 47/1993, de 15 de gener, i pel Reial decret 754/2006, de 16 de juny), i el traspàs de la gestió realitzada per l'Institut

Nacional d'Ocupació (INEM) en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació mitjançant el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny (també complementat pel Reial decret 774/1999, de 7 de maig). En aquest context normatiu, la col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i l'Estat s'ha articulada, a partir del nou Estatut d'autonomia, per mitjà d'un Conveni de col·laboració, signat el 14 de novembre de 2011 (Resolució EMO/3125/2011, de 14 de desembre), entre el Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE) i la Generalitat de Catalunya, per a la coordinació de la gestió de l'ocupació per part de la mateixa Generalitat i la gestió de les prestacions per desocupació pel SEPE, l'intercanvi d'informació i estadística i la regulació de la Comissió de Coordinació i Seguiment.

S'han de destacar també la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya; el Decret 71/2015, de 12 de maig, de reestructuració del Servei d'Ocupació de Catalunya i, pel que fa concretament a la formació, el Decret 28/2010, de 2 de març, del Catàleg de qualificacions professionals de Catalunya i del Catàleg modular integrat de formació professional, i el Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya. L'actuació de la Generalitat sobre la formació professional per a l'ocupació s'insereix en el Pla general d'ocupació de Catalunya-Estratègia catalana per a l'ocupació 2012-2020 i en el III Pla general de formació professional a Catalunya 2013-2016.

Quant a l'àmbit organitzatiu, cal ressaltar que, mitjançant el Decret 176/2003, de 8 de juliol, es creà l'Institut Català de les Qualificacions Professionals, el qual és definit en el preàmbul «com a òrgan responsable de caràcter tècnic, amb l'objectiu d'establir les bases d'un sistema integrat de qualificacions i formació professional [específica, ocupacional i contínua], entès com un conjunt coherent de normes i procediments que reguli la identificació, adquisició i reconeixement de la competència professional». A

més, el Decret 21/1999, de 9 de febrer, modificat posteriorment pel Decret 323/2011, de 19 d'abril, va instituir el Consell Català de Formació Professional «com a òrgan de consulta i assessorament, amb caràcter no vinculant, del Govern de la Generalitat, amb la participació de les organitzacions empresarials, sindicals i entitats públiques implicades, respecte de tota la formació professional, reglada i no reglada, adscrit al Departament d'Ensenyament» (art. 1).

A l'últim, hem de fer esment que actualment es troba en tramitació en el Parlament de Catalunya el Projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya, que substituiria la Llei 17/2002 i sobre el qual també s'ha sol·licitat el parer d'aquest Consell.

2. Una vegada exposat el context normatiu, ens referirem a continuació a l'objecte, la finalitat i el contingut del Reial decret Llei.

El Reial decret Llei objecte de dictamen s'estructura en vint-i-vuit articles, agrupats en sis capítols, i nou disposicions addicionals, dues de transitòries, una de derogatòria i set de finals.

Segons el preàmbul (apt. III, primer par.), la reforma que planteja la norma se situa al voltant de quatre objectius estratègics: «la garantia de l'exercici del dret a la formació dels treballadors, ocupats i desocupats [...]; la contribució efectiva de la formació a la competitivitat de les empreses; l'enfortiment de la negociació col·lectiva en l'adequació de l'oferta formativa als requeriments del sistema productiu, i l'eficiència i transparència en la gestió dels recursos públics».

A aquest efecte, el Reial decret Llei, a més d'establir en el capítol I (art. 3 a 5) una sèrie de disposicions generals que abasten l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la norma, els fins i els principis i la modificació de l'article 26



de la Llei 56/2003, fixa en la resta de capítols el que constitueix el seu objecte d'acord amb el que estableix l'article 1: la planificació i el finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (cap. II, art. 5 a 8); la programació i l'execució de les accions formatives (cap. III, art. 9 a 17); el control, el seguiment i el règim sancionador (cap. IV, art. 18 a 21); el sistema d'informació, l'avaluació i la qualitat (cap. V, art. 22 a 24), i, a l'últim, la governança del sistema (cap. VI, art. 25 a 28).

Quant a la planificació i el finançament per a la formació, es preveu una funció permanent de prospecció i detecció de necessitats formatives (art. 5), que es plasma en un escenari pluriennal que actua com a marc de planificació estratègica de tot el sistema (art. 6). Aquest es finança amb la quota de formació professional que aporten les empreses i els treballadors, així com amb les aportacions específiques que estableix el pressupost del SEPE i amb els fons propis de les comunitats autònomes en exercici de la seva competència, i pot ser objecte de cofinançament a través del Fons social europeu o altres ajuts i iniciatives europees (art. 7).

Pel que fa a la programació i l'execució de la formació, el Reial decret llei inclou com a iniciatives de formació totes les modalitats de formació professional per a l'ocupació, és a dir, la formació programada per les empreses per als seus treballadors, l'oferta formativa de les administracions competents per a treballadors tant ocupats com desocupats i altres iniciatives de formació (art. 9). Així mateix, la formació professional per a l'ocupació es pot impartir de manera presencial, per teleformació, o bé de manera mixta, mitjançant la combinació de les dues anteriors (art. 15).

Les entitats de formació públiques i privades han d'estar inscrites en el registre corresponent habilitat per l'administració pública competent i, per poder impartir formació professional per a l'ocupació dirigida a obtenir els

certificats de professionalitat, han d'estar també acreditades per la mateixa administració pública. L'administració competent és la comunitat autònoma on hi hagi les instal·lacions i els recursos formatius de l'entitat de formació interessada (art. 16). No obstant això anterior, d'acord amb el Reial decret llei, correspon al SEPE la competència esmentada en relació amb les entitats que utilitzin plataformes de teleformació i els centres mòbils que realitzin la seva acció formativa en més d'una comunitat autònoma. A més, en cas que l'entitat disposi d'instal·lacions i recursos en més d'una comunitat autònoma, pot sol·licitar també a aquest organisme l'acreditació i inscripció. És precisament l'atribució d'aquestes facultats al SEPE, en el segon paràgraf de l'article 16.2, una de les dues qüestions objecte de sol·licitud de dictamen. La resta d'apartats de l'article 16 regula diversos aspectes del procediment d'inscripció al registre de les entitats de formació, sense contenir una perspectiva supraterritorial.

El Reial decret llei recull també noves previsions relacionades amb el control de la formació i el règim sancionador amb l'objectiu de garantir que no hi hagi frau en la gestió de la formació professional. Així, s'amplien els subjectes responsables, es modifiquen els tipus infractors existents i se'n creen de nous. Així mateix, es preveu la creació d'una unitat especial d'inspecció.

Finalment, el capítol VI del Reial decret llei defineix un nou paper per als diferents agents i òrgans que intervenen en el sistema: el Consell General del Sistema Nacional d'Ocupació, el SEPE, la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació i les estructures paritàries sectorials que constitueixen les organitzacions empresarials i sindicals més representatives i les representatives en el sector corresponent. A més, també efectua una sèrie de prescripcions relatives a les administracions públiques competents i la coordinació del sistema (art. 26). Concretament, les lletres *a* i *b* del segon apartat de l'article 26 constitueixen l'altra de les qüestions sol·licitades, que

fa referència a les iniciatives de formació finançades mitjançant bonificacions en les quotes de la Seguretat Social que s'apliquin a les empreses que tinguin centres de treball en més d'una comunitat autònoma (lletra *a*) i als programes o les accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma (lletra *b*). Les altres lletres es refereixen a les accions formatives relacionades amb competències exclusives de l'Estat (lletra *c*) i a les desenvolupades a Ceuta i Melilla (lletra *d*).

3. Pel que fa als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pel Govern en la sol·licitud, cal assenyalar que només es demana el nostre parer i es fonamenten les raons corresponents en relació amb els articles 16.2, segon paràgraf, i, per «connexió», 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret llei. Així mateix, s'afegeix la clàusula d'estil «qualsevol altre que el Consell de Garanties Estatutàries estimi oportú considerar de la mateixa norma». A l'últim, la sol·licitud fa esment, de passada, al caràcter dubtós del compliment del pressupòsit habilitant per dictar la norma objecte de dictamen.

La fonamentació de la sol·licitud en relació amb l'article 16.2 es basa, en bona part, en la recent Sentència del Tribunal Constitucional 61/2015, notificada a les parts processals del conflicte precisament el mateix dia de publicació de la norma objecte del present Dictamen. Aquesta Sentència, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, que modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat, considera vulnerada la competència de la Generalitat en matèria de treball (art. 170.1.b EAC) pel fet que el Govern de l'Estat atribuïa al SEPE competències sobre l'autorització de les plataformes d'aprenentatge en la modalitat de teleformació i sobre l'avaluació, el seguiment i el control de les seves accions formatives a Catalunya, quan la regulació uniforme ja garantia la homogeneïtat i coherència del sistema. A més, la regulació del paràgraf segon de l'article 16.2 RDL 4/2015, segons la sol·licitud, en conferir

al SEPE l'acreditació i la inscripció de centres mòbils de formació, així com també la capacitat d'acreditar les entitats de formació que operin en més d'una comunitat autònoma, vulnera l'article 170.1.b EAC, tal com es reconeix en la Sentència esmentada i, per connexió, també l'article 115.2 EAC.

De manera similar, els dubtes que expressa el Govern sobre l'article 26.2, lletres *a* i *b*, posen en qüestió que la competència estatal per regular la formació professional depengui de la font de finançament original, això és, de la Seguretat Social. El Govern estima que aquesta vinculació competencial per raó de l'origen financer de les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social pot vulnerar les competències autonòmiques pels mateixos arguments adduïts per a l'article 16.2.

4. Per tal de donar resposta només a les qüestions argumentades en la sol·licitud, en el fonament jurídic segon examinarem el marc constitucional i estatutari que resulta aplicable a la formació professional per a l'ocupació. I en el fonament jurídic tercer analitzarem si els preceptes al·ludits s'ajusten al paràmetre anteriorment definit.

***Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a la formació professional per a l'ocupació***

En aquest fonament jurídic examinarem els títols competencials relacionats amb la formació professional per a l'ocupació, decidint el que sigui prevalent i descartant els que no siguin aplicables de forma general, amb el benentès que, quan analitzem concretament els preceptes sol·licitats en el fonament jurídic següent, comprovarem que no hi hagi un títol competencial més específic. Un cop enquadrada la matèria, exposarem el seu abast i el règim competencial aplicable. Finalment, recordarem la doctrina sobre la supraterritorialitat i la seva incidència en la distribució de competències, que,

com s'ha mencionat, és una de les qüestions generals més rellevants per resoldre els dubtes que se'ns plantegen.

1. Sobre la base de la jurisprudència constitucional, el preàmbul del Reial decret llei que dictaminem, en l'apartat III, diu que la formació professional per a l'ocupació s'incardina en la matèria de «legislació laboral» (art. 149.1.7 CE), sense excloure que hi pugui haver supòsits en què «tenint en compte el tipus d'activitat al qual s'orienta, l'acció formativa quedi vinculada a un altre títol competencial». A més, no exclou la incidència que hi pugui tenir la competència en matèria de planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), en tant que hi ha «aspectes» de la formació professional vinculats al foment de l'ocupació, tot i que «com a títol de caràcter específic i complementari». En aquest sentit, la disposició final primera del RDL 4/2015 afirma que aquesta norma es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.7 i 149.1.13 CE, amb l'excepció de la disposició final quarta que troba cobertura competencial en els articles 149.1.16 i 149.1.17 CE.

La imbricació entre els títols competencials en matèria de legislació laboral i de planificació general de l'activitat econòmica ha estat tractada, entre d'altres, en els DCGE 5/2012, FJ 3.1; 9/2012, de 2 d'agost, FJ 2, i 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3.2, als quals ens remetem; així com a la jurisprudència constitucional que contenen, i que analitzarem a continuació.

La doctrina constitucional per delimitar l'abast de la matèria laboral de l'estrictament econòmica no ha estat unívoca al llarg del temps i presenta una certa indefinició, a causa que les polítiques actives per a l'ocupació són polítiques de caràcter laboral que comporten un cert impacte econòmic. Per aquest motiu, haurem de recordar breument aquesta doctrina, en especial la relativa a la formació professional.

En el cas que ens ocupa, hem de partir del fet que la norma es projecta sobre un sector significatiu per al desenvolupament de l'activitat econòmica. La formació professional és bàsica per al foment de l'ocupació, tant de les persones que estan a l'atur com per millorar la capacitació dels assalariats. Així mateix, promou la competitivitat de les empreses i organitzacions, per la qual cosa la vinculació de l'economia amb la formació professional és palesa. Aquesta ha estat definida com un concepte unitari en tant que tracta «la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral» (STC 194/2012, de 31 d'octubre, FJ 4). Tanmateix, la seva unitat conceptual es desplega mitjançant formats diferents, en els quals poden incidir títols competencials distints. A més, com que la formació professional no s'especifica en la Constitució com a títol autònom, caldrà aixoplugar-la dins de matèries més àmplies. L'Estatut, a l'article 170, la inclou dins l'àmbit material de treball i relacions laborals.

El Tribunal Constitucional, a partir de la Sentència 195/1996, de 28 de novembre, tenint en compte els canvis operats en la legislació laboral, va ampliar el contingut estricte d'allò laboral i va inserir-hi la formació professional ocupacional. Així, va afirmar que:

«las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en dicho título, el cual ha de tenerse asimismo por prevalente en lo que atañe a los incentivos a la formación profesional ocupacional.» (FJ 5)

En el mateix sentit, posteriorment, ha entès que la formació professional ocupacional, tot i que tingui relació amb el foment de l'ocupació, només tangencialment pot verificar-se'n la seva repercussió econòmica (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7, i 111/2012, de 24 de maig, FJ 7).

Així, si bé hi poden haver aspectes de caràcter econòmic en la regulació concreta, el títol competencial previst a l'article 149.1.13 CE només hi incidiria de forma específica i complementària (STC 88/2014, de 9 de juny, FJ 3), com ha recollit el preàmbul del RDL 4/2015. I, per tant, el sistema de formació professional constitueix una matèria predominantment laboral (STC 228/2012, de 29 de novembre, FJ 3; 88/2014, FJ 3, i 198/2014, FJ 3). D'aquesta manera, el Tribunal va afirmar que, des de la perspectiva material, les accions de formació professional considerades «ni se refieren a ningún sector o subsector específico de la economía, ni tampoco, en sentido estricto, constituyen acciones de naturaleza económica, pues tienen como finalidad la capacitación profesional de los trabajadores de todos los sectores productivos» (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 7).

En el mateix sentit, la nostra doctrina consultiva també va descartar l'afectació a l'economia en el DCGE 3/2013, de 26 de febrer (FJ 3.2), sobre subvencions en la submatèria de formació ocupacional. En canvi, fora de l'àmbit de la formació, el DCGE 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4.1), basant-se en doctrina recent del Tribunal Constitucional, sosté la validesa del títol de l'article 149.1.13 CE per a aquelles mesures en matèria de foment de l'ocupació que no incideixen en la regulació de la relació laboral (STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 4). Així, la formació professional podria actuar com un instrument de la política d'ocupació, amb l'objectiu d'incidir en el mercat de treball des de criteris de política econòmica (STC 88/2014, FJ 3).

Tanmateix, el RDL 4/2015 pretén reformar el sistema de formació professional, que està connectat amb la relació de treball, en tant que concerneix «un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral» (STC 95/2002, FJ 8). Per tant, cal desestimar, per al conjunt de la norma dictaminada, quant a la finalitat i l'objecte, la competència estatal sobre bases i coordinació de la planificació general de

l'activitat econòmica. Això no obstant, caldrà valorar de nou la incidència de cada títol competencial, quan analitzem els preceptes concrets sol·licitats.

D'altra banda, la regulació estatal no troba empara en l'article 149.1.30 CE, ja que el que regula el RDL 4/2015 és la formació professional ocupacional, no la formació reglada, que sí que s'insereix dins d'aquest títol competencial (DCGE 5/2013, FJ 2.1, i DCGE 17/2012, FJ 2.1 i .2). El Tribunal Constitucional ha inclòs en l'àmbit educatiu la formació professional reglada mentre que l'ocupacional, en tant que es dirigeix al desenvolupament d'accions formatives dirigides a la inserció i reinserció laboral dels treballadors, cal encabir-la en l'àmbit laboral (STC 95/2002, FJ 6). La STC 194/2012, de 31 d'octubre, FJ 4, diferencia conceptualment i competencial les variades tipologies de formació professional tal com han estat descrites, distingint, sense efectes competencials, també la formació professional per a ocupats i per a desocupats, d'acord amb la legislació que enjudiciava.

Per tant, per tot el que hem exposat, cal enquadrar la norma globalment considerada en l'àmbit laboral, que analitzarem de forma succinta a continuació.

2. Delimitada la matèria objecte de dictamen, cal determinar ara el seu règim competencial, que ja hem desenvolupat en ocasions anteriors. Així, hem de fer remissió principalment als DCGE 5/2012, FJ 3, i 5/2013, FJ 2.2 i 2.3, emesos sobre matèria laboral, i a la jurisprudència constitucional allí continguda.

L'article 149.1.7 CE i l'article 170 EAC són els que delimiten el repartiment competencial en matèria de treball i de relacions laborals, i especifica l'apartat 1.b d'aquest últim que correspon a la Generalitat la competència executiva en polítiques actives d'ocupació, les quals «inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu».



En particular, es va definir promptament aquesta matèria en la STC 35/1982, de 14 de juny, on ensems s'alertava de la seva considerable força expansiva. Per això es va estimar que no podia ser referida a tot el món laboral, sinó que havia d'estar limitada al treball per compte d'altri, és a dir, cenyida estrictament a la relació laboral (FJ 2). Poc més tard, la mateixa jurisprudència va entendre que són laborals les normes que afecten els elements essencials del contracte de treball (STC 7/1985, de 25 de gener, FJ 2), i més endavant, com hem apuntat, hi va comprendre la formació professional no reglada, perquè s'hi inscriu «con toda claridad» (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 5). A més, concretament va rebutjar que la formació professional per a desocupats es pogués integrar en la política d'ocupació (relacionada com hem dit amb l'art. 149.1.13 CE), de la qual va considerar que era un «aspecto tangencial o secundario» (STC 95/2002, FJ 7), com s'ha mencionat abans.

Segons el Tribunal Constitucional, interpretant materialment la Constitució, correspon a l'Estat la legislació laboral, incloent-hi la potestat reglamentària (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 4), mentre que l'execució d'aital normació pertoca a les comunitats autònomes i no es pot reservar als òrgans estatals (STC 111/2012, FJ 5 a 7 i 11; 16/2013, de 31 de gener, FJ 3 i 8, i, més recentment, STC 61/2015, a la qual farem especial menció en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen).

La competència executiva autonòmica és, per regla general, aplicativa de les normes fixades per l'Estat, tot i que pot contenir normes de caràcter organitzatiu i administratiu. La legislació estatal sobre formació professional pot ser desenvolupada per un conjunt d'actuacions autonòmiques per a la posada en pràctica de la normativa reguladora, que inclou l'emanació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la seva pròpia

competència funcional d'execució (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4, i DCGE 17/2012, FJ 2.1).

3. No obstant això, l'execució per part de les comunitats autònomes admet, com a excepció, la centralització estatal de les dites funcions executives, si se'n manifesta la supraterritorialitat. Aquesta assumptió estatal únicament serà admissible quan concorrin un conjunt de circumstàncies fixades per la jurisprudència constitucional, com dèiem en el DCGE 26/2014, FJ 4.4, on reproduïem, entre d'altres, la STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7. Aquesta Sentència resumeix els casos taxats per una reiterada doctrina constitucional, precisament en una controvèrsia en matèria de formació professional ocupacional, dins de les polítiques actives d'ocupació. En els supòsits de supraterritorialitat han de tenir-se en compte també les prescripcions de l'article 115 EAC, que recull la doctrina jurisprudencial anterior a la seva introducció a l'Estatut, i que ha estat tractat en dictàmens anteriors (DCGE 19/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 5.1; 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3, entre d'altres).

Així, el Tribunal Constitucional parteix del principi de la territorialitat de les competències autonòmiques, que significa que han de tenir per objecte fenòmens, situacions o relacions radicats en el territori de la comunitat autònoma. Això no implica que, quan l'esmentat objecte abasti més d'una comunitat autònoma, aquestes perdin automàticament l'atribució competencial i es traslladi la seva titularitat a l'Estat. Tanmateix, en alguns supòsits, de forma excepcional, es pot produir el desplaçament 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 tampoc 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, FJ 7).

Aquesta jurisprudència s'ha tornat a reiterar en la STC 27/2014, de 13 de febrer (FJ 4), on s'ha insistit en la distinció entre l'exercici de les competències i els efectes del seu exercici: el primer, per regla general, ha de limitar-se al territori de la comunitat autònoma, mentre que les seves conseqüències poden afectar més enllà dels seus límits territorials. Altrament fóra privar a les comunitats autònomes «pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 1).

A l'últim, l'arrogació estatal de competències executives assumides estatutàriament es pot produir quan es donin unes determinades condicions «sempre que [això] resti acreditat o justificat convenientment en la regulació o es desprengui de forma natural» i quan les facultats no puguin «ser salvades per mecanismes alternatius que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari que atribueix amb caràcter general l'àmbit executiu en la matèria als poders territorials» (DCGE 26/2014, FJ 4.1), d'acord amb l'article 115.2 EAC.

### ***Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats a l'ordre constitucional i estatutari***

En aquest fonament jurídic analitzarem els dubtes que planteja la sol·licitud respecte als articles 16.2, segon paràgraf, i 26.2, lletres *a* i *b*; fonamentarem l'enquadrament competencial específic, i justificarem la consideració de constitucionalitat i d'estatutarietat adoptada, d'acord amb el cànon resumit en el fonament jurídic anterior.

1. Primer ens pronunciarem sobre el segon paràgraf del segon apartat de l'article 16. Per contextualitzar-lo, cal posar-lo en relació amb la rúbrica de l'article i amb els paràgrafs que el precedeixen, sense aturar-nos en els altres apartats que no tenen afectació supraterritorial.

Així, aquest article porta per títol: «Acreditació i registre de les entitats de formació», i es troba enquadrat dins del capítol III del RDL 4/2015, dedicat a la programació i l'execució de la formació professional.

D'una banda, l'article 16, en el primer paràgraf de l'apartat 1, estableix que les entitats de formació, públiques i privades, per poder impartir les especialitats formatives previstes, han d'estar inscrites al registre de l'administració competent (art. 22.3 RDL 4/2015). Ensenms preceptua que la inscripció no és un requisit per a les empreses que imparteixin formació per als seus treballadors. D'altra banda, el segon paràgraf de l'article 16.1 afegeix que, per poder impartir formació professional per a l'ocupació dirigida a obtenir certificats de professionalitat, les entitats de formació han d'estar acreditades per l'administració competent, i que aquest fet comporta la inscripció al registre. Sobre el particular es manté vigent el Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació, que, en els articles 9 i 11, regula els centres i les entitats de formació, i l'acreditació de la formació i el registre, respectivament. I, en relació amb els certificats de professionalitat, cal recordar també el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, i l'Ordre ESS/1897/2013, de 10 d'octubre, per la qual es desplega aquest últim Reial decret.

Més concretament, l'article 16.2 està encapçalat per un primer paràgraf que afirma que la competència per efectuar l'acreditació i la inscripció de l'entitat de formació correspon a l'òrgan competent de la comunitat autònoma en què hi hagi les seves instal·lacions i els seus recursos formatius.

A tot això anterior, el segon paràgraf de l'article 16.2 afegeix una triple excepció de caràcter supraterritorial:

«Per la seva banda, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal acreditar i inscriure les entitats de formació que utilitzin plataformes de teleformació. Igualment, correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal acreditar i inscriure els centres mòbils quan la seva actuació formativa tingui lloc en més d'una comunitat autònoma. Així mateix, les entitats de formació que disposin d'instal·lacions i recursos formatius permanents en més d'una comunitat autònoma poden sol·licitar a aquest organisme que les acrediti i inscriuï.»

La sol·licitud se centra específicament en aquest segon paràgraf de l'article 16.2, al·legant que existeix una recent Sentència del Tribunal Constitucional, la 61/2015, que considera vulnerada la competència de la Generalitat en matèria de treball (art. 170.1.b EAC) quan l'Estat reserva al SEPE competències sobre l'autorització de les plataformes d'aprenentatge en la modalitat de teleformació i sobre l'avaluació, el seguiment i el control de les seves accions formatives. Específicament, la vulneració s'observa atès que ja existeix una regulació uniforme de l'Estat, la qual garanteix l'homogeneïtat i la coherència del sistema, amb independència de la modalitat de formació emprada, cosa que fa innecessari que l'Estat assumeixi la funció executiva en supòsits de supraterritorialitat.

La petició considera a més a més que, tant l'atorgament al SEPE de les competències d'acreditació i inscripció de centres mòbils de formació, com la possibilitat que les entitats de formació que operin en més d'una comunitat autònoma s'hi acreditin directament, vulnera l'article 170.1.b, tal com es reconeix en la STC al·ludida i, per connexió, l'article 115.2 EAC.

El segon paràgraf de l'article 16.2 forma part de la regulació de la formació professional per l'ocupació, la qual, com hem dit en el fonament jurídic

anterior, s'inscriu de forma natural en la matèria laboral (STC 198/2014, FJ 3), sense que el precepte en concret tingui una incidència significativa i directa en l'àmbit de l'economia, ja que només tangencialment pot verificar-se la seva repercussió econòmica (STC 111/2012, FJ 7). La regulació concreta no es refereix a cap sector o subsector específic de l'economia, ni tampoc constitueix una acció de naturalesa econòmica, ja que la seva finalitat immediata, com la de la resta de la norma, és la capacitació professional en l'àmbit laboral (STC 95/2002, FJ 7).

L'activitat formativa, segons el que estableix l'article 26.7 de la Llei 56/2003, es dirigeix a obtenir els certificats de professionalitat, els quals tenen per finalitat l'acreditació i el reconeixement oficial de les competències professionals dels treballadors (STC 194/2012, FJ 4). Aquests certificats s'insereixen, de forma natural, en l'àmbit laboral (STC 111/2012, FJ 5, i 194/2012, FJ 4), i no tenen una afectació econòmica rellevant, ni tampoc s'inscriuen en l'àmbit educatiu (STC 194/2012, FJ 4).

Les tasques d'acreditació i inscripció de les entitats de formació són facultats estrictament executives que corresponen a les comunitats autònomes, com reconeix l'article 16.2, primer paràgraf, del Reial decret llei, i consegüentment s'emmarquen en els articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC. En conseqüència, d'acord amb l'article 112 EAC, correspon a l'Estat la legislació, mentre que l'execució pertoca a les comunitats autònomes, i no es pot reservar d'ordinari als òrgans estatals (STC 16/2013, de 31 de gener, FJ 3 i 8). Aquesta acció executiva només pot ser centralitzada per part de l'Estat si es donen els requisits establerts per la mateixa jurisprudència constitucional per fer-ne una excepció, com hem assenyalat més amunt (DCGE 26/2014, FJ 4.4, i STC 244/2012, FJ 7). Altrament es podria declarar una invasió de la competència executiva autonòmica (STC 95/2002, FJ 9, i 61/2015, FJ 4.c).

En el cas que estem examinant, la legislació laboral estatal sobre la formació professional és molt completa. El Tribunal Constitucional, en la Sentència 111/2012, ja va resoldre que l'Estat estava habilitat per a l'establiment de requisits i procediments per a l'avaluació i acreditació de la formació a efectes de l'obtenció dels certificats de professionalitat, salvant les competències executives i d'autoorganització (FJ 10). Com s'ha afirmat en la STC 61/2015, la competència autonòmica en aquest camp és una «mera ejecución de la normación estatal» (FJ 2), ja que es troba «reglada en alto grado» (FJ 4.a), motiu pel qual no es justifica la dita centralització. Això ho corrobora el mateix Reial decret llei a l'article 16.3, quan recorda que si la formació està «dirigida a obtenir certificats de professionalitat, les entitats de formació han de reunir, per acreditar-la i mantenir-la, els requisits que s'especifiquen als reials decrets que regulen els certificats de professionalitat corresponents».

El precepte qüestionat sostreu la competència executiva de la Generalitat d'inscriure i acreditar les entitats de formació en tres supòsits de caràcter supraterritorial. L'un, motivat per la tipologia de la formació, això és, quan es tracta de la modalitat de teleformació; l'altre, per la mena de centres de què es tracta, que qualifica el precepte com a mòbils, i el tercer, si l'entitat disposa d'instal·lacions i recursos fora de Catalunya. Aquests dos darrers els tractarem conjuntament.

a) En relació amb el primer supòsit, d'acord amb el Reial decret llei que dictaminem, les entitats de formació, juntament amb empreses i administracions públiques competents (art. 15.2), són proveïdores d'acció formativa als desocupats o treballadors, la qual està dirigida a obtenir certificats de professionalitat, i alhora aquestes entitats són coresponsables en el seguiment de l'aprenentatge i la seva avaluació (preàmbul, apt. IV). Aquesta activitat es pot impartir mitjançant diverses modalitats: de manera presencial, mitjançant teleformació, o bé de manera mixta, mitjançant la

combinació de les dues modalitats anteriors, segons diu l'article 15.1 RDL 4/2015.

Aquest Consell es va pronunciar sobre la teleformació en el DCGE 5/2013, FJ 2.4, i hem considerat indiferent que la realització d'una competència es vehiculi a través de mitjans electrònics, ja que aquests, en expressió del DCGE 26/2014, «observen una relació instrumental amb l'activitat executiva de les administracions públiques» i «les noves tecnologies no constitueixen una matèria competencial» (FJ 4.4). Així, la modalitat de teleformació, subvencionada per la Generalitat (des de l'art. 14 de l'Ordre TRI/376/2004, de 25 d'octubre, per la qual s'estableixen les bases reguladores que han de regir les subvencions destinades als contractes programes per a la formació de treballadors/ores que promou el Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya), no constitueix una nova competència en favor de l'Estat, «sinó una forma diferent d'exercir les actualment existents» (DCGE 5/2013, FJ 2.4). En aquest sentit, el Dictamen segueix més endavant: «l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències» (FJ 3.2.A) i afirma «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental» (FJ 3.2.B). A més, en aquest àmbit, «la densitat normativa de la regulació estatal de la modalitat de teleformació ja garanteix suficientment l'homogeneïtat i la unitat d'acció en aquesta matèria, de manera que no resulta justificada la centralització en un organisme estatal de la funció d'acreditació dels centres que l'ofereixen» (FJ 3.3).

Sobre aquesta qüestió és paradigmàtica l'esmentada STC 61/2015, la qual resol el conflicte de competència dictaminat en el DCGE 5/2013 citat, en la qual es discuteix l'atribució a l'Estat de funcions executives de la Generalitat sobre la base de l'existència d'eventuals efectes supraterritorials. Concretament, la controvèrsia girava, primerament, entorn de l'autorització



de la plataforma virtual d'aprenentatge, a través de la qual es desenvolupa la modalitat de la teleformació per a l'ocupació. En la precitada Sentència es comprova que es tracta d'una activitat administrativa reglada en alt grau, perquè l'Estat ha exercit la seva competència normativa amb extensió. I conclou:

«el hecho de que a las citadas plataformas virtuales objeto de autorización puedan acceder eventualmente usuarios de otras Comunidades Autónomas no ha de ser óbice para alcanzar la anterior conclusión; lo determinante [...] es el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación en esa concreta modalidad, esto es, el ámbito territorial donde radiquen sus instalaciones y todos los recursos necesarios para llevarla a cabo. La plataforma virtual constituye uno de los instrumentos necesarios en este caso para impartir la formación, pero no puede convertirse tal recurso telemático (debido a su eventual alcance) en el elemento determinante de la atribución competencial controvertida.» (FJ 4.a)

Conseqüentment, el Tribunal Constitucional considera que les noves tecnologies, en tant que tenen caràcter instrumental, no incideixen de forma determinant en el repartiment competencial. I afegeix expressament que el fet que els usuaris de teleformació estiguin en diverses comunitats autònomes no sostreu la competència de la Generalitat, perquè el punt de connexió ens remet allà on radiquin les seves instal·lacions i els seus recursos.

Aquest parer es projecta en la STC 61/2015 (FJ 4.b), amb relació a l'acreditació dels centres que imparteixen la formació professional per a l'ocupació, la qual permet obtenir un certificat de professionalitat, en la modalitat de teleformació. Tampoc en aquest supòsit, anàleg al que dictaminem, entén que hi hagi justificació per al desplaçament de la competència executiva autonòmica a l'Estat, ja que el dit desapoderament no

és necessari per garantir l'homogeneïtat del sistema de formació professional en el seu conjunt.

En el mateix sentit conclou l'apartat c del fonament esmentat en el paràgraf anterior, en el qual s'afirma que les funcions d'avaluació, de seguiment i de control de les accions formatives realitzades en la modalitat de teleformació estan marcadament reglades per l'Estat i corresponen a la Generalitat.

b) Pel que fa al segon i tercer supòsits, el fet que part dels centres puguin ser mòbils i es desplacin d'una comunitat autònoma a una altra, d'una banda, o que les instal·lacions i recursos formatius se situïn en diferents comunitats autònomes, de l'altra, no treu que el punt de connexió continuï sent la impartició formativa en centres situats pel cap baix en una comunitat autònoma, la qual podrà executar normalment la normativa estatal.

Així, dèiem en el DCGE 26/2014, amb relació a empreses de treball temporal, que:

«el fet que aquestes disposin de centres o seus en més d'una comunitat autònoma no comporta immediatament l'exigència ni la necessitat que la potestat administrativa relativa a la seva autorització hagi de ser exercida de manera centralitzada per part de l'Administració estatal.» (FJ 4.4)

En el cas que dictaminem, la norma fixa com a punt de connexió que la competència executiva per efectuar l'acreditació i la inscripció correspon a la comunitat autònoma on hi hagi les instal·lacions i els recursos formatius de l'entitat de formació corresponent (art. 16.2, primer par., RDL 4/2015). Tanmateix, l'exceptua tot seguit i privant la comunitat autònoma concernida «pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (STC 37/1981, FJ 1). I ho fa sense justificar la necessitat inexcusable de l'atribució estatal d'aquestes competències executives, ni preveure cap mena de mecanisme de

col·laboració, com fèiem avinent en el DCGE 26/2014 (FJ 4.4), en consonància amb la jurisprudència constitucional exposada abans.

En un supòsit semblant, tractat en la STC 27/2014, s'enjudiciava si les competències executives sobre autorització, seguiment i avaluació de contractes per a la formació realitzats per una empresa corresponien a la Generalitat o a l'Estat. El Tribunal Constitucional, d'acord amb la seva doctrina anterior, ja esmentada, va entendre que l'assumpció per part de l'Estat de les dites funcions executives no estava justificada pel fet que l'empresa que pretenia l'autorització actués «en más de una comunidad autónoma». Les consideracions del Tribunal constataren que la normació estatal era suficientment precisa i detallada perquè l'execució autonòmica fos marcadament reglada, per la qual cosa ja es preveia un alt grau d'unitat d'acció, de manera que no era imprescindible la centralització de les mencionades funcions (FJ 5), per raó de la supraterritorialitat dels efectes de l'execució autonòmica.

En conclusió, per les raons exposades, l'article 16.2, segon paràgraf, del Reial decret llei 4/2015 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

2. També formen part de l'objecte d'aquest Dictamen, com hem avançat, les lletres *a* i *b* del segon apartat de l'article 26 del Reial decret llei, article que porta la rúbrica «Administracions públiques competents i coordinació del sistema» i que trobem inserit en el capítol VI del RDL 4/2015 intitulat «Governança del sistema».

L'article 26.1 del Reial decret llei disposa que cada administració pública ha de vetllar per la programació, per la gestió i pel control de la formació professional per a l'ocupació en el seu àmbit competencial, en coherència i coordinació amb la corresponent a altres administracions. D'aquesta manera,

la Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals és l'organisme que ha de permetre dur a terme la col·laboració, coordinació i cooperació entre el SEPE i els òrgans competents de les comunitats autònomes.

A continuació, l'article 26.2 prescriu que, en l'àmbit estatal, el SEPE ha d'exercir, totalment o parcial, les funcions de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació en quatre supòsits específics, que es corresponen amb les lletres *a* a *d* de l'esmentat apartat. D'aquestes només se sol·licita el nostre parer de les dues primeres, a les quals cenyirem el nostre examen per raó de la seva supraterritorialitat. El seu text és el següent:

«a) 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.

b) Programes 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. Cal determinar reglamentàriament els supòsits en què concorren aquests requisits.»

Aquestes prescripcions es complementen actualment amb el vigent i ja esmentat RD 395/2007, que, en els articles 36 a 39, regula específicament la qualitat, l'avaluació, el seguiment i el control de la formació professional per a l'ocupació.

Sobre les dues lletres transcrites de l'article 26.2 RDL 4/2015, cal recordar que els dubtes que s'expressen a la sol·licitud es fonamenten en el criteri segons el qual la determinació de la competència estatal per regular la formació professional, al parer del sol·licitant, es fa dependre de la font de finançament original, en aquest cas de la Seguretat Social. El Govern al·lega que aquesta vinculació competencial per raó de l'origen financer de les

bonificacions de les quotes de la Seguretat Social pot vulnerar les competències autonòmiques en el mateix sentit que s'estableix per a l'article 16.2.

Des de la perspectiva competencial, cal enquadrar l'article dins del règim d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació, ja que tracta de quina administració disposa de les facultats de programació, gestió i control de les iniciatives en aquest àmbit. I, de forma més específica, de les activitats d'avaluació, de seguiment i de control de les iniciatives de formació esmentades. Per tant, d'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic segon, el sector que amb caràcter eventual pot arribar a ser objecte de controvèrsia competencial s'inscriu clarament en la matèria laboral i no té contingut econòmic de significació.

La connexió amb la Seguretat Social i, en concret, amb el seu règim econòmic, és circumstancial. Sobre el particular, en la STC 244/2012, el Tribunal Constitucional va rebutjar, mantenint la seva jurisprudència, l'aplicació de l'article 149.1.17 CE en matèria de formació professional, ja que:

«la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única, [...] el hecho de que los créditos destinados a formación tengan su origen en cotizaciones que se recaudan por la tesorería general de la Seguridad Social, no implica que formen parte de la caja única de la Seguridad Social, ni, en consecuencia, que resulte de aplicación al presente supuesto la competencia prevista en el art. 149.1.17 CE.» (FJ 4)

D'aquesta forma, no entra en joc l'article 149.1.17 CE (entre d'altres, reafirmat a les STC 88/2014, FJ 3, i 198/2014, FJ 3), el qual, a més, no s'esmenta en la disposició final del RDL 4/2015 que, com hem dit, es refereix als títols competencials presents. La competència, doncs, se circumscriu

també a l'àmbit laboral (art. 149.1.7 CE). I el mateix Tribunal, a la Sentència 95/2013, de 23 d'abril (FJ 6), va afirmar que el fet que les esmentades quotes de formació professional les recapti la Tresoreria General de la Seguretat Social no implica «el ejercicio de competencias de ejecución del subsistema de formación continua que corresponden a las Comunidades Autónomas». Per tant, que les accions formatives de les empreses es financin amb bonificacions en les quotes de la Seguretat Social no ha de canviar el règim de distribució de competències en la matèria, com tampoc han de ser necessàriament gestionades per l'Estat les subvencions finançades amb fons estatals, en la mesura que no afecta la unitat del règim econòmic de la Seguretat Social.

Els supòsits previstos, en els quals el RDL 4/2015 desplaça l'execució a mans de l'Estat, concretament al SEPE, formen part de la competència executiva de programació, gestió i control de la formació professional per a l'ocupació, ja tractada específicament a la mencionada STC 27/2014. A més, en la STC 95/2013, es va declarar que les activitats de control tenen naturalesa executiva i, en conseqüència, la seva atribució a l'Estat vulnera les competències autonòmiques (FJ 5). Ultra això, les facultats d'avaluació, seguiment i control de les iniciatives de formació han estat considerades pel Tribunal Constitucional com a competències d'execució autonòmica en les STC 27/2014, FJ 5, i 61/2015, FJ 4.c), com ha estat esmentat anteriorment.

La legislació laboral, com ha estat dit, en aquest àmbit és completa. El SEPE, a més, no és pròpiament un organisme multilateral de cooperació, com, en canvi, sí que ho és la precitada Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals. Per contra, el SEPE és un òrgan subjecte directament al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social.

Per tant, de la mateixa manera que dèiem respecte de l'article 16 RDL 4/2015, al qual l'article 26 hi està vinculat materialment, funcional i

competencial, es produeix una invasió de la competència executiva assumida per la Generalitat d'acord amb els articles 170 EAC i 149.1.7 CE, sense que els efectes supraterritorials descrits habilitin la centralització de l'execució estatal, pels motius abans exposats, en aplicació de l'article 115.2 EAC.

Ultra això, comparant la regulació de l'article 26.2 RDL 4/2015 amb la disposició addicional sisena de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, derogada pel Decret Llei, el SEPE ja no està obligat a ingressar als serveis competents de les comunitats autònomes el valor de les bonificacions en les quotes de la Seguretat Social en concepte de formació de demanda. Sobre aquest aspecte, la STC 95/2013, sobre el finançament de les accions de formació contínua a les empreses (establertes en una ordre que desenvolupava el subsistema de formació professional resolt per la STC 244/2012), va reafirmar la naturalesa executiva autonòmica en l'àmbit laboral de les qüestions controvertides (FJ 5).

En conclusió, l'article 26.2, lletres *a* i *b*, del Reial decret Llei 4/2015 vulnera l'article 170 EAC, per connexió amb l'article 115 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

## CONCLUSIÓ

**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.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.