



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 12/2017, d'11 d'octubre,
sobre el Reial decret 694/2017, de 3 de juliol, pel qual es desplega la
Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el 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 Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, del conseller Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 694/2017, de 3 de juliol, pel qual es desplega la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (BOE núm. 159, de 5 de juliol de 2017).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 27 de setembre de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller del Departament d'Affers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, de 27 de setembre (Reg. núm. 5874), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.b i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'acord de Govern de 26 de setembre de 2017, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 3.3; 8.2; 22.3; 23.3; 28.1, paràgraf quart; 32.2; 35.3, i la disposició addicional quarta, apartat 1, del Reial decret 694/2015, de 3 de juliol, pel qual es desplega la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

El Govern de la Generalitat, el dia 29 d'agost de 2017, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a la norma esmentada. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

El sol·licitant demana el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 28 de setembre de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23.g, 24 i 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponents els consellers senyors Carles Jaume i Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del 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 norma sotmesa a dictamen.

4. En data 4 d'octubre de 2017 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5879) còpia de la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment previ d'incompetència del Govern de la Generalitat en relació amb el Reial decret 694/2017, de 3 de juliol, pel qual es desplega la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, tramesa pel Gabinet Jurídic de la Generalitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 11 d'octubre de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional en compliment de l'article 76.3 de l'Estatut i dels articles 16.2.b, 31 i concordants LCGE, sol·licita a aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels articles 3.3; 8.2; 22.3; 23.3; 28.1, paràgraf quart; 32.2; 35.3, i la disposició addicional quarta.1 del Reial decret

694/2017, de 3 de juliol, pel qual es desplega la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (en endavant, Reial decret o RD 694/2017, indistintament).

En aquest primer fonament jurídic, a fi de delimitar l'objecte del nostre Dictamen, descriurem succintament l'objecte, la finalitat i el contingut del Reial decret, així com els antecedents i el context normatiu on s'incardina. Seguidament, resumirem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que expressa el Govern en el seu escrit i els motius que els fonamenten. Per finalitzar, exposarem quina és l'estructura que adoptarà el Dictamen per respondre a les diverses qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. El Reial decret, tal com indica el seu títol, té per objecte el desplegament de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (en endavant, Llei 30/2015), que «ha emprès una reforma integral del sistema que garanteix l'interès general i la necessària estabilitat i coherència que el sistema necessita» (par. primer preàmbul RD 694/2017). La Llei 30/2015 resulta 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 4/2015). Ambdues normes pretenen una reforma integral del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, entre altres raons per tal de fer front a les noves necessitats formatives dels treballadors i del sistema productiu.

Dit això, i tornant a la descripció de l'objecte del Reial decret que ara dictaminem, aquest regula, en particular, les iniciatives i els programes de formació professional per a l'ocupació, els requisits i límits de les accions formatives, els seus destinataris i la forma d'acreditació de les competències adquirides pels treballadors, així com els instruments del sistema integrat

d'informació i el règim de funcionament del sistema de formació professional per a l'ocupació (art. 1.1 RD 694/2017).

El Reial decret és aplicable a tot el territori estatal amb la finalitat d'impulsar i estendre entre les empreses i els treballadors ocupats i desocupats una formació que millori l'ocupabilitat i el desenvolupament professional i personal dels treballadors, i que respongui a les necessitats del sistema productiu i la competitivitat empresarial, de manera que contribueixi a un model productiu basat en el coneixement (art. 1.2 RD 694/2017).

El reglament s'estructura en trenta-vuit articles, agrupats en sis capítols, cinc disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i cinc de finals.

En el capítol I (art. 1 a 8) s'estableixen un seguit de disposicions generals que regulen l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la norma, la planificació i avaluació del sistema de formació professional per a l'ocupació, les accions formatives i les àrees prioritàries, les modalitats i límits d'impartició de les accions formatives, els destinataris de les iniciatives de formació, l'assegurança d'accidents i la responsabilitat civil, l'acreditació de les competències professionals adquirides i el seu registre, i el finançament de les accions formatives.

Els capítols que segueixen inclouen disposicions sobre la formació programada per les empreses (cap. II, art. 9 a 18), l'oferta formativa per a treballadors ocupats (cap. III, art. 19 a 23) i per a treballadors desocupats (cap. IV, art. 24 a 28), altres iniciatives de formació (cap. V, art. 29 a 32) i, finalment, el règim de funcionament del sistema (cap. VI, art. 33 a 38).

Així mateix, cal destacar la disposició addicional quarta, que regula el finançament de la formació per a noves funcions encomanades als agents socials, i la disposició derogatòria única, que abroga expressament, entre d'altres, el Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació i l'article 2.1.k del Reial decret 357/2006, de 24 de març, pel qual es regula la concessió directa de determinades subvencions en els àmbits de l'ocupació i de la formació professional ocupacional. A l'últim, la disposició final primera invoca els articles 149.1.7 i 149.1.13 CE com a títols competencials que habiliten l'Estat per dictar el Reial decret; la disposició final quarta conté l'habilitació per al desenvolupament reglamentari de la norma, i la disposició final cinquena n'estableix l'entrada en vigor l'endemà de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

2. Com hem vist, el Reial decret troba els seus antecedents més immediats en el Reial decret llei 4/2015 i en la Llei 30/2015. Ambdós han estat objecte de dictamen d'aquest Consell (DCGE 8/2015, de 4 de juny, i 17/2015, de 22 d'octubre, respectivament) i, pel que fa a aquesta darrera, també ha estat objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional (STC 81/2017, de 22 de juny).

Quant al context normatiu, estatal i autonòmic, en l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació en el qual s'insereix el Reial decret, en nom de la brevetat ens remetem a l'exposició continguda al fonament jurídic primer dels dictàmens esmentats 8/2015 i 17/2015.

Tanmateix, a allò que vàrem dir en el seu moment hem d'afegir, pel que fa a Catalunya, la Llei 13/2015, de 9 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, que ha derogat la Llei 17/2002, de 5 de juliol, i ha incorporat com a objectiu, entre d'altres, facilitar la cooperació i la coordinació entre el sistema de formació i qualificació

professionals i el sistema d'ocupació, per millorar la formació dels treballadors i afavorir-ne la inclusió o la permanència en el mercat laboral (art. 1.h).

Per la seva part, cal fer esment també de la Llei 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals, que defineix el sistema de formació i qualificació professionals de Catalunya com a marc integrat de la formació professional (tant inicial com ocupacional) i dels serveis que li són inherents d'informació, d'orientació i d'acreditació de les competències professionals (art. 1.2).

Finalment, en aplicació de la disposició final sisena, apartat tercer, de la Llei catalana 10/2015, s'ha adoptat el I Pla d'acreditació i qualificació professionals de Catalunya 2016-2018, que dóna compliment al que estableixen les directrius fixades en l'Acord GOV/49/2016, de 26 d'abril.

3. La sol·licitud de dictamen qüestiona diversos preceptes del RD 694/2017, partint de la base que s'enquadren en la matèria laboral i que, per tant, estan delimitats pels títols competencials dels articles 149.1.7 CE i 170.1 EAC. A aquest efecte, exposa la distribució competencial en aquest àmbit, recordant que la regla general és l'exercici de les competències executives per part de les comunitats autònomes i que l'Estat només pot assumir-les excepcionalment i quan resulti imprescindible, en la mesura que ja disposa d'una competència normativa plena que li permet regular amb detall tot allò que consideri oportú.

Així, d'acord amb els dubtes que planteja, l'escrit de petició agrupa els preceptes en dos blocs. Sens perjudici que més endavant els examinarem amb deteniment amb ocasió de la seva anàlisi singularitzada, quant al primer (art. 23.3; 28.1, paràgraf quart; 32.2, i disposició addicional quarta, apt. 1), al·lega que «s'ignora l'establert en la jurisprudència constitucional i se

segueix reservant a favor del SPEE la realització de determinades funcions de naturalesa executiva, en detriment de la seva realització pels Serveis Públics d'Ocupació autonòmics competents». En concret, considera que, entre d'altres, l'Estat no ha tingut en compte la recent STC 81/2017, que declara la inconstitucionalitat de l'article 15.2 de la Llei 30/2015, per no respectar les competències executives de la Generalitat en matèria laboral. De fet, el Govern posa de manifest que va impugnar aquest precepte de la dita Llei 30/2015 «després d'haver intentat, infructuosament, arribar a un acord amb el Govern de l'Estat a través de la Comissió Bilateral de cooperació Generalitat-Estat», precisament amb vista a aplicar el que ja havia decidit una altra resolució constitucional prèvia sobre la mateixa qüestió (STC 61/2015, de 18 de març), dictada en igual sentit que la citada Sentència.

Pel que fa al segon grup (art. 3.3, 8.2, 22.3 i 35.3), al qual també ens referirem àmpliament més endavant, la principal objecció que planteja el sol·licitant és que es tracta de normes que remeten «a la regulació que s'estableixi en una Ordre ministerial posterior, sense que quedi suficientment predeterminat el sentit d'aquesta futura regulació, de manera que pot resultar lesionat l'ordre competencial en no contenir-se cap salvaguarda ni indicació sobre la deguda aplicació de la doctrina constitucional».

4. A fi de donar resposta als temes suscitats per la petició, dedicarem el fonament jurídic segon a l'exposició de la distribució constitucional i estatutària de competències en matèria de formació professional ocupacional en l'àmbit laboral a la qual fa referència el Reial decret 694/2017 i el tercer, a l'aplicació d'aquest paràmetre als preceptes objecte de la nostra opinió consultiva, per tal de determinar si vulneren o no les competències de la Generalitat.

Segon. El marc constitucional i estatutari referent a la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen, i un cop exposats el context normatiu en què s'insereix el RD 694/2017 i els motius en els quals es basa la sol·licitud, ens correspon ara determinar quin és el títol competencial prevalent dels que conflueixen en l'àmbit de la formació professional per a l'ocupació, i exposar-ne el seu respectiu règim constitucional i estatutari.

Abans, però, volem palesar que aquest àmbit competencial i material sobre el qual es projecta el Reial decret 694/2017 ha estat profusament tractat pel Consell en diversos dictàmens en els darrers anys, si bé s'ha posat més èmfasi en l'anàlisi competencial d'uns aspectes concrets per sobre d'altres en funció del contingut de les disposicions que en cada cas hem examinat. Amb ànim il·lustratiu, i atès que ens remetrem a molts d'aquests dictàmens o en resumirem la doctrina consultiva allà exposada, en citarem els següents: DCGE 5/2012, de 3 d'abril; 3/2013, de 26 de febrer; 5/2013, de 20 de juny; 26/2014, de 18 de desembre; 8/2015; 17/2015, i, en darrer terme, 4/2017, de 29 de juny.

Podem avançar també que, com hem exposat en ocasions anteriors, la jurisprudència constitucional ha considerat que les polítiques de formació per al foment de l'ocupació formen part, amb caràcter general, de la competència autonòmica d'execució de la legislació laboral, si bé aquesta qüestió ha anat acompanyada d'una «elevada dosi de conflictivitat competencial i institucional, amb un resultat que s'ha caracteritzat per una reiterada manca d'observança per part de l'Estat respecte de la jurisprudència en aquest àmbit, especialment pel que fa a la territorialització dels fons destinats als programes i les accions formatives en matèria de foment del treball (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3)» (DCGE 3/2013, FJ 3.2).

1. Com a punt de partida, cal recordar que, de la mateixa manera que hem dit en el fonament jurídic anterior, la disposició final primera del Reial decret 694/2017 preveu expressament que la norma es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.7 CE («[l]egislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes») i .13 CE («[b]ases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica»). Per la seva part, l'article 170 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, com analitzarem posteriorment, i també la competència compartida sobre «l'ordenació de l'activitat econòmica a Catalunya» i «el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica», que correspon establir a l'Estat (art. 152 EAC).

Atesa la possible incidència de dos títols competencials diferents en l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació, hem de determinar quin és el prevalent i, per tal de dur a terme l'enquadrament competencial, d'acord amb la jurisprudència constitucional, és fonamental atendre al contingut i la finalitat de la regulació i, si escau, dels preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

De fet, la imbricació entre els títols competencials en matèria de legislació laboral i de planificació general de l'activitat econòmica ha estat tractada, de forma destacada, entre d'altres, en els DCGE 5/2012 (FJ 3.1) i 3/2013 (FJ 3.2), i s'ha reproduït aquesta mateixa doctrina en el 8/2015 (FJ 2.1), abans referenciat. Ens remetem a tots ells, així com a la jurisprudència constitucional que citen.

En el cas de la disposició que ara ens ocupa, hem de tenir en compte, com hem dit, que la norma que dictaminem desplega la Llei 30/2015, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit

laboral. El mateix preàmbul del Reial decret diu textualment, respecte a la dita Llei, que «té com a objectius estratègics afavorir la creació d'ocupació estable i de qualitat; contribuir a la competitivitat empresarial; garantir el dret a la formació laboral; i oferir garanties d'ocupabilitat i promoció professional dels treballadors» (par. quart). Així mateix, afegeix que «[a]questa transformació del sistema de formació professional per a l'ocupació permet, en un context de recuperació econòmica, contribuir a la competitivitat empresarial i millorar l'ocupabilitat i promoció professional dels treballadors. Es tracta d'aprofundir en la nova cultura de l'ocupació en la qual el nostre país està immers, garantint el dret a la formació permanent introduït en la reforma laboral del 2012» (par. cinquè).

Conseqüència de tot això, no podem negar la vinculació de la formació professional no reglada amb l'economia i el fet que aquella hagi estat definida com un concepte unitari en la mesura 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. Altrament, com que la formació professional no s'especifica en la Constitució com a títol autònom, caldrà aixoplugar-la dins de matèries més àmplies (DCGE 8/2015, FJ 2.1). Sense anar més lluny, l'article 170.1.b EAC la inclou en l'àmbit material de treball i relacions laborals, en atribuir a la Generalitat la competència sobre «[l]es polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents».

Seguint l'evolució de la doctrina constitucional, tal com vam destacar en els DCGE 26/2014 (FJ 4.1) i 8/2015 (FJ 2.1), el Tribunal, a partir de la STC 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 un sentit semblant, 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, com vam recollir en el DCGE 26/2014, «quan els pronunciaments s'emeten sobre regulacions que afecten accions i programes de formació professional, encara que vagin adreçats a treballadors no ocupats i, per tant, s'insereixen de manera natural en polítiques actives de foment de l'ocupació, la prevalença que s'acaba imposant és la de la competència que atorga la plena capacitat normativa a l'Estat»; per tant, la de la legislació laboral (DCGE 26/2014, FJ 4.1).

Per tant, 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). I, consegüentment, el sistema de formació professional ocupacional constitueix una matèria predominantment laboral (STC 228/2012, de 29 de novembre, FJ 3; 88/2014, FJ 3, i 198/2014, de 15 de desembre, 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, FJ 7). Darrerament, la STC 81/2017 (FJ 2), dictada precisament sobre l'esmentada Llei 30/2015, de la qual porta causa la regulació continguda en el Reial decret que dictaminem, com sabem, incardina la matèria en el títol competencial relatiu a la legislació laboral, tot

afirmant de forma nítida que «[a] los efectos de este proceso, debe en concreto tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 170.1.b) EAC», precepte que ja hem enunciat anteriorment com a títol competencial de la Generalitat en matèria laboral.

Aquest Consell ja va descartar l'aplicació de l'article 149.1.13 CE en l'esmentat DCGE 8/2015 (FJ 2), sobre el Reial decret llei 4/2015, que va donar lloc a la Llei 30/2015. I, de la mateixa manera, en el cas que ara ens ocupa, hem de fer-ho novament. Efectivament, com vàrem dir en aquella ocasió (FJ 2), les previsions del Reial decret 694/2017 no constitueixen accions de naturalesa econòmica, atès que tenen com a finalitat principal desenvolupar l'organització del sistema de formació professional i facilitar la capacitació professional dels treballadors. Altrament, tot i que la seva aplicació pot incidir en l'eficiència del mercat de treball millorant la qualificació d'aquests, la normativa examinada no respon a criteris purament econòmics ni té un impacte directe en l'economia o en un subsector estratègic d'aquesta.

Així doncs, per tot el que hem exposat, cal enquadrar el Reial decret globalment considerat en l'àmbit laboral, que analitzarem de forma succinta a continuació.

2. Quant al règim competencial en aquest àmbit, ha estat a bastament desenvolupat en anteriors dictàmens, dels quals els més recents són el DCGE 17/2015 (FJ 2.1) i el 4/2017 (FJ 2), als quals ens remetem.

Només dir que, tal com ha quedat palesat en l'apartat anterior, 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 específicament l'apartat 1.b d'aquest últim, que atribueix 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».

Respecte de l'abast de la competència laboral, ens és suficient de recordar que el Tribunal Constitucional ha interpretat que les competències estatals en l'àmbit laboral comprenen la integritat de la potestat normativa, i que corresponen amb caràcter general a les comunitats autònomes les funcions executives, llevat d'alguns supòsits en els quals n'ha acceptat, excepcionalment, la centralització administrativa, sempre que es donin determinats requisits justificatius (DCGE 17/2015, FJ 2.1).

D'acord amb aquest repartiment, l'Estat té atribuïda l'ordenació general de la matèria laboral «sin que ningún espacio de regulación externa le quede a las Comunidades Autónomas», les quals «únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia» (per totes, STC 88/2014, FJ 3, i la darrera STC 81/2017, FJ 2). Recordem, en aquest sentit, que l'article 112 EAC declara que correspon a la Generalitat, a més de la funció executiva, que inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública, la potestat reglamentària d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica (DCGE 17/2015, FJ 2.1).

Com ja vàrem dir en el citat DCGE 26/2014, partint del reconeixement d'aquesta plena capacitat reguladora de l'Estat, que persegueix la finalitat d'homogeneïtzar i de dotar de coherència territorial el sector, al mateix temps també s'ha de tenir present, com a contrapunt, el necessari respecte a

les facultats de la Generalitat per a l'aplicació i la gestió d'aquesta normativa, en la mesura que és solament en aquest àmbit on li resta un cert marge per actuar amb criteri propi en els termes previstos per l'article 170 EAC.

Igualment, remarcàvem que així ho ha entès el Tribunal Constitucional, quan la seva jurisprudència ha indicat que l'assumpció de funcions executives per part de l'Estat en l'àmbit laboral ha de tenir un caràcter excepcional. Dèiem, llavors, amb relació a aquesta possibilitat, que «la doctrina és clarament i persistentment restrictiva, i la limita a determinades situacions taxades en les quals concorre una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública». Per tant, afegíem, només «quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se les funcions executives». I això anterior sempre que s'aportin arguments que ho acreditin o justifiquin apropiadament i suficient en la regulació o se'n desprengui de forma natural i sigui congruent amb el règim jurídic de la matèria de què es tracti i, en tot cas, cenyint-se «a les facultats que 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 autonòmics» (FJ 4.1, fent citació, per totes, de la STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 5).

3. Arribats a aquest punt, hem de portar a col·lació la doctrina constitucional sobre l'efecte supraterritorial de les competències autonòmiques, incloses també les de naturalesa executiva, ja que haurem d'aplicar-la sobre algun dels preceptes del Reial decret 694/2017, sol·licitats pel Govern. En aquest sentit, ja vam dir en el nostre DCGE 17/2015 (FJ 2.1), entre d'altres, que l'esmentat principi de territorialitat comporta que la seva projecció normalment té per objecte situacions o relacions radicades en l'espai de la

comunitat autònoma, si bé en determinats supòsits es produeix un efecte supraterritorial que és susceptible de transcendir-la, sense que, per aquest motiu, els poders competents n'hagin de perdre la titularitat (en el cas de Catalunya, ex art. 115 EAC). Altrament, la supressió de la possibilitat d'actuar, quan els actes puguin originar conseqüències més enllà dels seus límits territorials, equivaldria a negar-los una part significativa de les seves capacitats, constituint, alhora, un ús il·legítim de l'esmentat principi com a criteri delimitador de competències fora dels casos previstos al bloc de la constitucionalitat (STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5, i 27/2014, FJ 4). En aquest sentit, no oblidem que l'Estatut mateix reconeix a la Generalitat, en els casos en què l'objecte sobre el que pretén actuar tingui un abast superior al de la comunitat autònoma, l'exercici de les seves competències respecte de la part situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració amb els altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per part de l'Estat de les entitats afectades (art. 115.2 EAC).

En aquesta mateixa línia, la més recent jurisprudència constitucional expressa que «la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de titularidad de competencias al Estado en ámbitos reservados a las competencias autonómicas no está constitucionalmente proscrita», si bé afegeix a continuació que «tiene carácter excepcional, pudiéndose producir cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, "siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños

irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad" [...] (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2)» (STC 81/2017, FJ 3). Amb més raó advoca a favor d'aquesta excepcionalitat el fet que l'Estat, en la mesura que disposa de la competència normativa plena, pot regular l'activitat administrativa de forma reglada i en un alt grau de detall (ibídem, FJ 5).

En resum, i pel que aquí ens interessa, l'assumpció de competències, incloses les executives, per part de l'Estat, apel·lant a la supraterritorialitat, esdevé una actuació caracteritzada per l'excepcionalitat, que no pot emparar-se en una mera justificació formal, ja que, com ha insistit aquest Consell i ha reiterat la doctrina constitucional, la regla general és que les competències executives corresponguin a les comunitats autònomes quan les tinguin atribuïdes en una determinada matèria, com és el cas que ens ocupa, conforme a la delimitació constitucional i estatutària de competències.

4. Finalment, en aquest punt hem de referir-nos també específicament al paràmetre relatiu a la funció subvencional projectada sobre la matèria que ara tractem, pel fet que una part dels preceptes que critica la sol·licitud al·ludeixen a l'activitat de foment en l'àmbit de la formació professional per a l'ocupació.

Com hem dit reiteradament, i molt recentment hem recordat en el nostre DCGE 11/2017, de 19 de setembre (FJ 2.2), la potestat subvencional no constitueix per si mateixa un títol competencial autònom ni pot actuar com a instrument atributiu de competències, sinó que s'ha d'ajustar al model de distribució que ordena la matèria sobre la qual projecta el poder de despesa i, per tant, s'ha d'exercir de manera respectuosa amb aquest model. Així, en el cas que estem examinant, resulta clar que la funció executiva de les polítiques actives d'ocupació, que comprenen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, correspon a la Generalitat, inclosa la gestió de les subvencions corresponents, tal com preveu expressament

l'article 170.1.b EAC. I que, consegüentment, pel que ara interessa, l'activitat de foment en aquest àmbit es regeix pel que disposa l'article 114.4 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència per a «la gestió de les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, incloent-hi la tramitació i la concessió».

Tot i això, essent aquesta la regla general aplicable, cal dir que la jurisprudència constitucional ha establert una doctrina segons la qual en determinats casos excepcionals l'Estat pot assumir la gestió de l'activitat de foment que amb caràcter ordinari correspon a les comunitats autònomes. Com també ja hem reproduït en diverses ocasions en els nostres dictàmens, entre els quals destaquem els DCGE 3/2013 (FJ 3) i 4/2017 (FJ 2), el quart supòsit de l'activitat subvencional previst en el fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrer, ha validat que l'Estat es pugui atribuir la funció executiva quan l'exercici d'aquesta esdevingui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori estatal. Una doctrina que el Tribunal ha anat reiterant substancialment fins a la data actual en tots els supòsits competencials de l'activitat de foment en què, a priori, l'Estat no disposa de competències executives (vegeu, per totes i concretament en l'àmbit laboral, les STC 178/2015, de 7 de setembre, FJ 3 a 5; 88/2014, FJ 6; 22/2014, de 13 de febrer, FJ 7; 225/2012, de 29 de novembre, FJ 4, i 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7).

En conseqüència, per tal que s'admeti l'esmentada excepcionalitat, han de concórrer-hi els requisits següents: en una fase preliminar, la Generalitat ha de poder participar en el procés de decisió pel qual s'adopta l'opció de no territorialitzar els fons (art. 114.5 EAC) i, en cas que s'opti per la gestió centralitzada, aquesta ha d'estar convenientment justificada des d'un punt de vista material (STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 4), com també limitada a aquelles funcions i accions concretes que de manera imprescindible

requereixin ser executades pels òrgans estatals (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 4 a 7; 89/2012, de 7 de maig, FJ 6 i 7, i 244/2012, FJ 7). Tenint en compte, a més, que quan les comunitats autònomes només disposen de la competència d'execució sobre una matèria «deb[e] apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados». I això anterior amb més motiu quan, com en el cas que ens ocupa, la completa competència normativa de l'Estat respecte a la regulació del destí, les condicions i la tramitació de les subvencions ja garanteix la unitat d'acció (STC 244/2012, FJ 5, amb citació de la STC 111/2012, FJ 7).

Altrament, sobre la inconstitucionalitat de la plasmació literal en les normes laborals, de manera merament formalista o nominalista, de les circumstàncies que, segons la doctrina constitucional, justificarien l'assumpció de la gestió de l'activitat subvencional per part de l'Administració estatal, ens hem pronunciat expressament en anteriors dictàmens. En síntesi, hem afirmat que «la formulació de l'esmentada regulació, amb independència del posterior desenvolupament reglamentari, per si mateixa, comporta una atribució genèrica i general de funcions executives al SEPE, que resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general». En efecte, una redacció d'aquesta mena «negligeix la formulació de la regla prevalent, que únicament admet la centralització quan hagi estat impossible el fraccionament territorial mitjançant la fixació de punts de connexió o el recurs als mecanismes de col·laboració que facin compatible l'assoliment de la finalitat de les accions formatives amb el degut respecte de les capacitats autonòmiques» (per tots, DCGE 26/2014, FJ 4.3).

Terçer. L'aplicació del marc constitucional i estatutari als preceptes del Reial decret 694/2017 sol·licitats

Un cop exposat l'objecte de dictamen i fixat el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat sobre el qual hem de basar el nostre parer consultiu, en aquest fonament jurídic examinarem separatament els preceptes que han estat objecte de la sol·licitud del Govern que, com ja hem dit anteriorment, són els següents: articles 3.3; 8.2; 22.3; 23.3; 28.1, paràgraf quart; 32.2; 35.3, i disposició addicional quarta.1.

1. L'article 3 RD 694/2017, titulat «Accions formatives i àrees prioritàries», disposa, en el seu apartat tercer, que han de constar en el Registre estatal d'entitats de formació, amb la condició d'acreditades, les entitats que imparteixin especialitats formatives dirigides a l'obtenció de certificats de professionalitat incloses en el Catàleg d'especialitats formatives i, amb la condició d'inscrites, les entitats que imparteixin especialitats formatives no adreçades a l'obtenció de certificats de professionalitat que estiguin incloses en el Catàleg esmentat, així com les entitats que vulguin impartir formació professional per a l'ocupació diferent de les especialitats formatives que preveu el Catàleg.

L'apartat clou amb l'incís següent: «[I]es administracions públiques competents han de dur a terme els procediments d'acreditació i inscripció d'acord amb el que estableix l'article 15 de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, en els termes que s'estableixin mitjançant una ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social».

A parer del peticionari, la menció que el precepte examinat conté de l'article 15 de la Llei 30/2015, sobre el qual s'ha pronunciat la STC 81/2017, «exigeix que l'Ordre ministerial [...] respecti la competència d'execució autonòmica decidida per l'Alt Tribunal», de manera que entén que el Reial decret hauria

de recuperar la referència als registres autonòmics competents i a la seva coordinació amb el registre estatal, prevista en els apartats 1 i 5 d'aquest precepte, respectivament.

Així, l'apartat 1 regula les entitats de formació que han d'estar inscrites «en el registre corresponent habilitat per l'administració pública competent» o acreditades «per l'administració pública competent». Per la seva banda, l'apartat 5 determina l'obligació de coordinació dels registres habilitats per les administracions públiques competents amb el Registre estatal d'entitats de formació. Aquest registre, la creació i el manteniment del qual es confia al SEPE, ha d'estar coordinat, amb una estructura comuna de dades, amb els registres autonòmics, i ha d'incorporar la informació que aquests li proporcionin (art. 20.4 Llei 30/2015).

En el cas de Catalunya, les entitats que vulguin impartir accions de formació professional per a l'ocupació han d'estar inscrites o acreditades al Registre de centres i entitats de formació professional per a l'ocupació, gestionat pel Servei d'Ocupació de Catalunya (art. 33 i següents del Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya). Els requisits i el procediment per a la seva inscripció i/o acreditació en el Registre s'estableixen mitjançant una ordre del departament amb competències en matèria de formació professional per a l'ocupació, per mandat de l'article 35.3 del Decret 182/2010.

Doncs bé, atès el retret de la sol·licitud del Govern que entén que el Reial decret hauria de recuperar la referència als registres autonòmics competents i a la seva coordinació amb el registre estatal, prevista a l'article 15.1 i .5 de la Llei 30/2015, respectivament, cal subratllar que, en tot cas, d'acord amb els principis constitucionals de legalitat i jerarquia normativa (art. 9.3 CE), el Reial decret 694/2017 està sotmès a les previsions legals que li siguin aplicables i, en particular, a la Llei 30/2015, que desplega. En aquest sentit,

el fet que el Reial decret 694/2017 no faci una referència expressa als registres autonòmics no ha de ser, en si mateixa, una qüestió que pugui comportar una vulneració de l'ordre competencial. Tal com hem assenyalat en la nostra doctrina consultiva, davant la hipòtesi d'una eventual vulneració del principi de jerarquia normativa, aquesta no és una qüestió que hagi de ser resolta pel Tribunal Constitucional en un conflicte de competència (DCGE 26/2015, de 29 de desembre, FJ 3.5.B).

En tot cas, cal entendre que la referència de l'últim incís de l'article 3.3, que hem transcrit, als procediments d'acreditació i inscripció de les entitats de formació d'acord amb l'article 15 de la Llei 30/2015 no exclou els registres que hagin creat a aquest efecte les comunitats autònomes, en l'exercici de llurs competències d'execució en matèria laboral (art. 149.1.7 CE).

Una qüestió diferent és la remissió que efectua el mateix incís al titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social per tal que, mitjançant la corresponent ordre, reguli els termes dels indicats procediments d'acreditació i inscripció.

Pel que ara interessa, i a títol il·lustratiu, l'article 35.3 del Decret 182/2010, abans esmentat, atribueix al departament amb competències en matèria de formació professional per a l'ocupació, mitjançant ordre, l'establiment de «les dades necessàries dels centres i entitats de formació per procedir a la seva inscripció i/o acreditació en el Registre, el suport i tractament d'aquestes dades i els requisits i el procediment per a la inclusió en aquest dels centres i entitats de formació».

En aquest sentit, cal recordar que l'organització i l'establiment dels procediments d'acreditació i inscripció són competències instrumentals i de naturalesa executiva, que corresponen a l'administració laboral titular del registre, en aquest cas, la Generalitat.

Per tant, la previsió que l'ordre ministerial reguli els termes en què s'han de realitzar aquests procediments podria suposar, si va més enllà d'aspectes normatius, afectant l'exercici de competències de naturalesa executiva, un menyscapse de les funcions d'organització procedimental d'acreditació i inscripció en el registre autonòmic, quant a les entitats de formació professional sobre les quals la Generalitat projecta la seva actuació.

En efecte, l'ordre ministerial qüestionada no pot incidir en qüestions relatives a l'exercici de la potestat reglamentària d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica (en aquest cas, pel que fa a als procediments d'acreditació i inscripció), ja que en cas contrari comportaria l'esmentada invasió competencial.

D'acord amb aquests arguments, així interpretat, l'apartat 3 de l'article 3 del Reial decret 694/2017, en l'incís «en els termes que s'estableixin mitjançant una ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social», no vulnera les competències de la Generalitat ex article 170.1 EAC.

2. L'article 8 RD 694/2017, relatiu al finançament de les accions formatives, preveu, en el seu apartat segon, que, quan les administracions públiques competents optin per aplicar el règim de concessió de subvencions, d'entre les diferents formes de finançament previstes, s'han de regir per les bases reguladores que s'estableixin mitjançant una ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social. Així, estableix que les dites bases són aplicables a les diferents administracions competents en la gestió dels fons per a la formació professional per a l'ocupació i han d'incloure, a més de les previsions que conté l'article 6.8 de la Llei 30/2015, la regulació dels aspectes següents:

- «a) Requisits i obligacions dels beneficiaris.
- b) Sol·licituds.
- c) Instrucció del procediment de concessió i òrgan col·legiat.
- d) Criteris per a l'atorgament i la quantificació de la subvenció.
- e) Mòduls econòmics, costos finançables i criteris d'imputació.
- f) Resolució de concessió.
- g) Comunicació d'inici i execució de l'activitat subvencionada.
- h) Justificació i pagament de la subvenció, inclosa la previsió del règim de concessió i justificació de les subvencions a través de mòduls, d'acord amb el que preveu l'article 7 de la Llei 30/2015, de 9 de setembre.
- i) Sol·licitud, selecció i obligacions dels participants.
- j) Incompliments i reintegraments.»

A) El Govern considera que la regulació exposada és «exhaustiva i detallada» i, atesa la descripció del contingut funcional de la competència autonòmica en matèria laboral afirmada en la STC 81/2017, de constant referència, adverteix que «resulta precís que l'Ordre ministerial [...] respecti aquest àmbit competencial».

D'acord amb el que preveu l'article 6.8 de la Llei 30/2015, al qual fa referència expressa el precepte dictaminat, s'han d'establir reglamentàriament les bases reguladores per a la concessió de les subvencions públiques, aplicables a les diferents administracions competents en la gestió de la totalitat dels fons per al finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació previstos a l'article 6.1 de la Llei 30/2015. La remissió reglamentària també s'estén als mecanismes de justificació i pagament de les quanties a què es refereix l'apartat 7 del mateix article, relatiu a les accions formatives adreçades a la capacitat per a l'exercici de les funcions relacionades amb la negociació col·lectiva i el diàleg social.

Igualment, aquest mateix article 6.8 determina certs continguts que podran incloure les bases reguladores (com ara els avançaments de fons abans de l'inici de l'activitat formativa) i d'altres que s'hi proscriuen (criteris de concessió de les subvencions que impliquin la reserva d'activitat per a determinades entitats així com altres criteris aliens a aspectes de solvència tècnica i financera). A l'últim, se sotmet la gestió dels fons als principis del capítol II de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

B) A fi d'examinar la validesa constitucional i estatutària de l'article 8.2 RD 694/2017 i atès el contingut de la petició de dictamen, centrarem l'atenció en el seu segon paràgraf, on es detallen els aspectes que, a més de les previsions contingudes a l'article 6.8 de la Llei 30/2015, també han de preveure les bases reguladores per al finançament de les accions formatives que resulten d'aplicació per les diferents administracions públiques competents en la gestió dels fons.

Sobre l'abast de la competència en matèria laboral, en el fonament jurídic anterior hem recordat que la jurisprudència constitucional ha interpretat que pertoca a l'Estat la integritat de la potestat normativa, i que corresponen amb caràcter general a les comunitats autònomes les funcions executives, llevat d'alguns supòsits en els quals ha acceptat, amb caràcter excepcional i sempre que es compleixin determinats requisits, que es pugui produir la centralització administrativa de les dites competències executives (DCGE 17/2015, FJ 2.1).

Així, caldrà delimitar quan el contingut de la norma examinada i el de la remissió que aquesta preveu formen part de la potestat normativa reservada a l'Estat ex article 149.1.7 CE i quan, per contra, s'integren en l'exercici de les competències executives que pertanyen a la Generalitat ex articles 114.4 i 170.1 EAC.

Per plantejar l'aplicació d'aquesta distinció de funcions al cas que ens ocupa, convé recordar que, d'acord amb les regles interpretatives establertes per la doctrina jurisprudencial en matèria laboral, la recent STC 81/2017 ha disposat que la competència de la Generalitat en aquest àmbit material «no sólo comprende la actividad ejecutiva derivada de la aplicación de las normas estatales, tanto leyes como reglamentos, sino también la que procede de los reglamentos internos de organización de los servicios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 9, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución así como, en general, "el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales" (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 27/2014, de 13 de febrero, FJ 3)» (FJ 2).

Així mateix, pel que ara interessa, en el terreny de l'activitat subvencional aplicat a l'àmbit de les competències en matèria laboral, resulta rellevant recórrer a la STC 37/2013, de 14 de febrer, dictada amb ocasió d'un cas de subvencions públiques mitjançant contractes programa per a la formació de treballadors. En l'argumentació emprada pel Tribunal es fa una distinció entre la regulació de les subvencions, que correspon a l'Estat, i la gestió d'aquestes, que s'integra dins l'esfera competencial autonòmica, «independientemente del supuesto de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en que se encuadre» (STC 37/2013, FJ 5), distinció que fonamenta en la jurisprudència fixada, entre d'altres, en les STC 173/2012, de 15 d'octubre, FJ 7, i 226/2012, de 29 de novembre, FJ 5, que varen resoldre conflictes positius de competència respecte d'ajuts en matèria d'assistència social. Aquesta dissociació entre regulació i gestió també va ser emprada pel nostre DCGE 14/2012, de 18 de setembre (FJ 3), i, recentment, pel DCGE 4/2016, de 2 d'agost (FJ 3).

En aquest sentit, d'acord amb la jurisprudència emprada per la STC 37/2017, el Tribunal ha considerat que la regulació dels «aspectos centrales del régimen subvencional» inclou l'objecte i la finalitat dels ajuts, la seva modalitat tècnica, els beneficiaris i els requisits essencials d'accés, mentre que resta dins de la competència autonòmica «lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos» (STC 226/2012, FJ 5).

Atesa, doncs, aquesta jurisprudència constitucional, ens cal examinar si els aspectes enunciats al segon paràgraf de l'article 8.2 RD 694/2017, des de la seva lletra *a* fins a la *j*, com també el seu futur desplegament mitjançant ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, afecta les facultats de la Generalitat de gestió i autoorganització dels seus serveis.

Sobre això hem de concloure, en primer lloc, que: la regulació dels requisits i les obligacions dels beneficiaris (lletra *a*); els criteris per a l'atorgament i la quantificació de la subvenció (lletra *d*); els mòduls econòmics, els costos finançables i els criteris d'imputació (lletra *e*), i les obligacions dels participants (lletra *i*) constitueixen aspectes de caràcter normatiu que exigeixen una regulació específica que, per aquesta raó, han de ser considerats com una activitat normativa la competència sobre la qual correspon a l'Estat.

Per contra, i en segon lloc, les sol·licituds (lletra *b*); la instrucció del procediment de concessió i òrgan col·legiat (lletra *c*); la resolució de la concessió (lletra *f*); la comunicació d'inici i execució de l'activitat subvencionada (lletra *g*); la justificació i el pagament de la subvenció, inclosa la previsió del règim de concessió i la justificació de les subvencions a través de mòduls, d'acord amb el que preveu l'article 7 de la Llei 30/2015 (lletra *h*),

com també la sol·licitud i selecció dels participants (lletra *i*), i l'incompliment i el reintegrament (lletra *j*) formen part de l'activitat executiva que es deriva de l'aplicació de les normes estatals, tant de la dita Llei 30/2015 com de la normativa interna de la Generalitat prevista al Decret 182/2010, també citat, que resulta necessari per a la regulació de la mateixa competència funcional d'execució.

En conseqüència, l'apartat 2 de l'article 8 RD 694/2017, en les seves lletres *b, c, f, g, h, i* (aquesta última en relació amb la sol·licitud i selecció dels participants) i *j* vulnera les competències executives de la Generalitat en matèria laboral ex article 170.1 EAC amb relació amb l'article 114.4 EAC.

3. L'article 22 RD 694/2017 regula els programes de qualificació i reconeixement professional, a través dels quals les administracions públiques competents han d'afavorir que els treballadors ocupats i desocupats avancin i completin la seva qualificació professional mitjançant procediments que avaluin i acreditin les competències professionals assolides per l'experiència laboral i que combinin el reconeixement de les competències esmentades, d'acord amb el que estableix el Reial decret 1224/2009, de 17 de juliol, de reconeixement de les competències professionals adquirides per experiència laboral, amb una oferta de formació modular per a l'obtenció de certificats de professionalitat (art. 22.1).

La sol·licitud qüestiona l'apartat tercer de l'esmentat article 22, que remet a una futura ordre del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social el desenvolupament d'un procediment d'accés «àgil i permanent» dels treballadors als referits programes, atès que no conté cap referència a la intervenció de les comunitats autònomes malgrat que els correspon l'exercici de les «competències procedimentals d'execució». Així, en paraules del peticionari, «es troba a faltar una regulació semblant a l'establerta en el RD 1224/2009, de reconeixement de les competències professionals adquirides

per experiència laboral, que, en el seu article 21.1 b) relatiu a l'organització del procediment, deixa un marge a l'actuació autonòmica, i que, en el seu article 22.2 relatiu a la gestió, estableix: "Las administraciones competentes garantizarán la implantación y desarrollo del procedimiento en su ámbito de competencia"».

A fi de dur a terme l'enquadrament de l'apartat 3 d'aquest article 22, cal tenir en compte que la seva habilitació legal es troba a l'article 10.1 de la Llei 30/2015 que, en el seu darrer incís, estableix el següent: «[a]ixí mateix, amb la finalitat d'incentivar i facilitar la participació i l'accés dels treballadors ocupats a l'oferta formativa dirigida a l'obtenció dels certificats de professionalitat, les administracions competents han de desenvolupar programes de qualificació i reconeixement professional i han de procurar, per a això, una oferta de formació modular que afavoreixi l'acreditació parcial acumulable, així com els procediments que permetin un reconeixement efectiu de les competències adquirides per l'experiència laboral».

Tal com acabem d'assenyalar, en el retret competencial que el Govern formula en la seva argumentació, cita el RD 1224/2009, que té per objecte establir el procediment i els requisits per a l'avaluació i l'acreditació «de les competències professionals adquirides per l'experiència laboral» o per vies no formals de formació. En canvi, convé precisar que l'article 22.3 RD 694/2017 que ara ens ocupa, no fa referència exactament al mateix tipus de procediment, sinó a un altre: més concretament, al procediment per accedir als «programes de qualificació i reconeixement professional [...], que combinin el reconeixement de les competències [...] amb una oferta de formació modular per a l'obtenció de certificats de professionalitat» (art. 22.1 RD 694/2017). Tanmateix, considerem que aquesta observació formulada pel Govern el que pretén és posar en relleu, per comparació entre dos procediments semblants, que en el que ara ens ocupa, a diferència de

l'altre, no es preveu una participació autonòmica en virtut de la seva competència d'execució.

No obstant això, a parer d'aquest Consell, allò que a l'efecte d'aquest Dictamen presenta rellevància competencial és que la Llei 30/2015 es refereix, com a subjecte actiu i de forma genèrica, a les «administracions públiques competents» que han de desenvolupar aquests programes de qualificació i reconeixement professional. Mentre que, per contra, l'article 22.3 RD 694/2017, que desplega les prescripcions de la dita Llei respecte d'aquesta qüestió, limita a una futura ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social el desenvolupament d'un procediment d'accés àgil i permanent dels treballadors a aquests programes de qualificació i reconeixement professional. És a dir, que, en el darrer supòsit, l'establiment del dit procediment correspon a un òrgan de l'Administració de l'Estat, excloent-ne, en aquest sentit, la participació de les administracions autonòmiques.

En vista de la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva citades en el fonament jurídic anterior, resulta evident que la regulació d'aquest procediment, que respon als objectius d'agilitat i permanència, ha de formar part de les competències executives de la Generalitat per articular el servei com cregui més oportú, si escau a través de «reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 81/2017, FJ 2, i DCGE 17/2015, FJ 2.1). Per tant, es tractarà d'un procediment de caràcter intern per organitzar el servei que permeti l'accés als programes de qualificació i reconeixement en l'àmbit de l'Administració laboral catalana que, consegüentment, no produeix efectes enfront de tercers.

D'acord amb això, considerem que l'apartat 3 de l'article 22 RD 694/2017 vulnera les competències executives de la Generalitat en matèria laboral (art. 170.1 EAC).

4. L'article 23 RD 694/2017 regula la formació per a treballadors autònoms i de l'economia social, els quals podran participar en els programes de formació sectorials i transversals, que estan dirigits a desenvolupar accions formatives d'interès general per a un determinat sector i satisfer necessitats específiques d'aquest (art. 20) o bé a obtenir competències transversals a diversos sectors de l'activitat econòmica que han de ser objecte d'atenció prioritària per tal de donar resposta a les tendències identificades i afavorir l'ocupabilitat i la mobilitat intersectorial dels treballadors (art. 21), respectivament.

A) Pel que ara interessa, el Govern qüestiona el seu apartat 3, que disposa que la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació (FUNDAE) ha d'incloure una partida específica en el seu pressupost de funcionament per al finançament de les funcions que li atribueix l'apartat 2 del mateix article, que són la «detecció de necessitats formatives, així com el disseny, la programació i la difusió de les accions formatives respecte de la formació dirigida als treballadors autònoms i de l'economia social». Segons aquest darrer apartat, les actuacions indicades les ha de dur a terme la FUNDAE amb «la participació de les organitzacions intersectorials representatives d'autònoms i de l'economia social, així com les que tinguin suficient implantació en l'àmbit d'actuació corresponent».

A continuació, el segon paràgraf de l'apartat 3 diu que:

«El patronat de la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació, a proposta del seu gerent i amb l'informe previ de la Comissió Estatal de Formació per a l'Ocupació, ha d'establir els criteris del procediment per al

finançament de les activitats esmentades en l'apartat anterior, així com els terminis i les obligacions d'informació que hagin de complir les organitzacions que assenyalen així mateix l'apartat anterior, als efectes d'obtenir aquest finançament. Aquests criteris han de tenir en compte la complexitat de les activitats a dur a terme, el nombre de persones i el seu temps de dedicació.»

La sol·licitud de dictamen considera que la norma explicitada preveu una partida pressupostària específica de la FUNDAE per al finançament dels programes de formació sectorials i transversals, al mateix temps que atribueix al patronat de la dita Fundació actuacions sobre el procediment i la gestió de la partida pressupostària mencionada. En aquest sentit, la petició al·lega que la simple referència a programes sectorials i transversals no és suficient per centralitzar aquesta activitat de foment, en la mesura que els beneficiaris de la formació són treballadors autònoms i de l'economia social que se situen en un àmbit territorial determinat. Per tant, conclou que no hi ha cap impediment perquè l'Estat estableixi els corresponents punts de connexió, es territorialitzin els ajuts i els gestionin les comunitats autònomes, amb el benentès que la FUNDAE pot establir els criteris de repartiment i les obligacions d'informació que siguin procedents.

Abans d'entrar a examinar si la previsió de l'article 23.3 RD 694/2017 s'ajusta al paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, resulta d'utilitat efectuar algunes consideracions sobre la naturalesa i les funcions de la FUNDAE.

Així, segons l'article 25 de la Llei 30/2015, la Fundació és un òrgan del sector públic estatal, el patronat de la qual està constituït per l'Administració general de l'Estat, per les comunitats autònomes i per les organitzacions empresarials i sindicals més representatives (apt. 1). Quant a les seves activitats, que, segons declara, es duen a terme en l'àmbit de les competències de l'Estat (apt. 2), estan consignades en l'article 36 del Reial

decret objecte de dictamen. En tot cas, la FUNDAE actua com a entitat col·laboradora i de suport tècnic del Servei Públic d'Ocupació Estatal en matèria de formació professional per l'ocupació.

D'acord amb el precitat article 36, correspon a la FUNDAE, entre d'altres, l'activitat de «l) [f]inanciar i col·laborar amb les activitats dutes a terme per les organitzacions i entitats que preveu l'article 10.2 de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, d'acord amb el que preveuen els articles 23.3 i 37.3».

En vista d'aquest context, el que disposa l'article 23.3 RD 694/2017 és que la FUNDAE tindrà assignada, en el seu pressupost de despeses, una partida específica per finançar l'activitat de participació de les organitzacions intersectorials representatives d'autònoms i de l'economia social (així com les que tinguin suficient implantació en el corresponent àmbit d'actuació), mitjançant la qual col·laboren amb la Fundació en la tasca de detecció de les necessitats formatives dels treballadors autònoms i de l'economia social.

Certament, no és pròpiament una subvenció destinada a finançar programes de formació professional, com sembla que es desprèn de la posició sostinguda per la sol·licitud del Govern. En realitat, ens trobem en un estadi previ de detecció de necessitats formatives, per després configurar-ne l'oferta, que en aquest cas es traduirà en programes anomenats transversals i sectorials. Es tracta, doncs, d'uns ajuts a aquestes organitzacions que estan col·laborant amb la FUNDAE en les funcions de l'apartat 2 de l'article 23, que s'incorporaran a una partida específica del seu pressupost de finançament.

B) Però la qüestió que cal resoldre, des de la perspectiva competencial, és si la detecció de necessitats formatives, el disseny, la programació i la difusió correspon a la FUNDAE o no, fins i tot quan les organitzacions intersectorials representatives d'autònoms i de l'economia social amb què col·labora en aquestes tasques siguin d'àmbit territorial autonòmic.

Segons això, encetem l'examen per l'apartat 2 de l'article 23 del Reial decret, tot i que no ha estat expressament invocat en la sol·licitud del Govern, atesa la connexió amb el precepte que ens ocupa. Així, les actuacions de programació, planificació i difusió de la formació professional dels anomenats programes transversals i sectorials, atribuïdes per aquest apartat 2 a la FUNDAE, tenen, per raó de la seva naturalesa mateixa, caràcter netament executiu i, consegüentment, entenem que han de correspondre a la Generalitat quan col·labori en les esmentades tasques amb organitzacions intersectorials que tinguin un àmbit d'actuació autonòmic. El fet que tant l'article 25 de la Llei 30/2015 com l'article 36 RD 694/2017 estableixin que la FUNDAE, com a òrgan públic de l'Estat, exerceix les seves funcions en l'àmbit de les competències d'aquest, no salva la vulneració competencial que es deriva del precepte. Ni tampoc ho fa el fet que les comunitats autònomes participin en el patronat de la FUNDAE. Aquesta participació no pot en cap cas enervar l'exercici de la competència executiva de la Generalitat ni tampoc pot ser un motiu perquè aquesta es desplaci en favor de l'Estat.

Com hem recollit al fonament jurídic anterior, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva (DCGE 26/2014, FJ 4.1, fent citació, per totes, de la STC 27/2014, FJ 5), l'assumpció de funcions executives per part de l'Estat en l'àmbit laboral ha de tenir un caràcter excepcional. La doctrina és clarament i persistentment restrictiva, i «la limita a determinades situacions taxades en les quals concorri una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública». I, per tant, només «quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se les funcions executives».

No és el cas de les activitats de naturalesa executiva en matèria laboral que són atribuïdes pel Reial decret a la FUNDAE (detecció de necessitats formatives, disseny, programació i difusió de les accions formatives), sense distinció per l'àmbit territorial d'actuació de les organitzacions destinatàries dels ajuts i sense que apareguin o s'aportin arguments que acreditin o justifiquin la centralització o que impedeixin que les dites competències puguin ser exercides per la via dels mecanismes de col·laboració o cooperació.

Així mateix, l'atribució que fa l'apartat 3, paràgraf segon, a la Fundació de la competència per determinar els criteris del procediment per al finançament de les activitats abans esmentades, així com la fixació dels terminis i les obligacions d'informació que hagin de complir indistintament totes les organitzacions assenyalades, afecten clarament l'ordenació funcional de la competència executiva de la Generalitat (DCGE 17/2015, FJ 2.1).

En conseqüència, l'apartat 2 i l'apartat 3, en el paràgraf segon, de l'article 23 del Reial decret 694/2017 vulneren les competències executives de la Generalitat (art. 170.1 EAC).

5. L'article 28 RD 694/2017 es refereix als programes formatius que inclouen compromisos de contractació. D'acord amb la regulació que s'hi conté, «[p]oden ser objecte de finançament [...] les accions formatives dirigides a treballadors desocupats que incloguin compromisos de contractació, mitjançant subvencions concedides en règim de concurrència competitiva per l'administració pública competent a les empreses o entitats que adquireixin per a si mateixes el compromís de contractació esmentat» (apt. 1).

El sol·licitant demana el nostre parer consultiu respecte del darrer paràgraf de l'apartat 1 d'aquest article, que estableix que:

«La competència per a la seva concessió correspon a l'òrgan o entitat competent de la comunitat autònoma respectiva, tret dels supòsits en què els compromisos de contractació els adquireixin empreses que tinguin els seus centres de treball en més d'una comunitat autònoma o entitats d'àmbit estatal, i requereixin mobilitat geogràfica dels seus treballadors, en el qual cas la competència és del Servei Públic d'Ocupació Estatal.»

En concret, l'escrit critica que la regla general que atribueix la competència de gestió de les subvencions a les comunitats autònomes s'exceptuï quan es tracti «d'empreses amb centres de treball en més d'una comunitat autònoma o entitats d'àmbit estatal i que requereixin mobilitat geogràfica, en els quals la competència s'atribueix al SPEE». A aquest efecte, el Govern recorda que «en la STC 81/2017 el Tribunal ha declarat inconstitucional i nul·la aquesta reserva de funcions executives a favor del SPEE que contenia l'article 15.2 de la Llei 30/2015, declarant que els criteris relatius a la supraterritorialitat i a la mobilitat geogràfica dels treballadors no poden justificar el canvi de l'ordre competencial constitucional i estatutàriament establert». Per tant, conclou que «la competència relativa a la concessió i gestió d'aquestes ajudes pertany en tots els casos a les Comunitats Autònomes competents, sense perjudici que hagin d'aplicar la regulació d'aquest article».

Entrant ja en l'examen del precepte dictaminat, cal remarcar que les beneficiàries de les subvencions que ara s'examinen són les empreses o entitats que adquireixin per a si mateixes el compromís de contractació. Així mateix, podran ser-ho també les entitats de formació acreditades i/o inscrites a l'empara de l'article 15 de la Llei 30/2015, cas en el qual podran assumir el compromís de contractació mitjançant acords o convenis amb altres empreses que han d'efectuar la contractació. Aquestes darreres, serien, recordem-ho, les entitats de formació, públiques i privades, inscrites en el registre habilitat per l'administració pública competent per tal de poder impartir qualsevol de les especialitats incloses en el Catàleg d'especialitats

formatives, comprenent les que imparteixen formació professional per a l'ocupació dirigida a l'obtenció de certificats de professionalitat.

En aquest sentit, i en la mesura que l'article 28 RD 694/2017 desenvolupa i connecta amb l'article 15 de la Llei 30/2015, interpretem que l'essència dels arguments sobre l'excepcionalitat de la centralització de les competències executives, invocats per la STC 81/2017, a què fa referència la sol·licitud, és traslladable, salvades les diferències, a l'activitat de foment que ara ens ocupa. En efecte, hem de precisar que l'objecte de la Sentència tot just esmentada són diverses activitats administratives executives (acreditació i inscripció d'entitats de formació) i no subvencions en matèria de formació professional.

Per tant, cal insistir, tal com hem expressat en el fonament jurídic anterior, que l'impediment d'actuar a través de l'exercici de competències executives, quan els actes puguin originar conseqüències més enllà dels límits territorials d'una comunitat autònoma, equivaldria a negar-los una part significativa de les seves capacitats, constituint, alhora, un ús il·legítim del principi de supraterritorialitat com a criteri delimitador de competències fora dels casos previstos al bloc de la constitucionalitat (STC 194/2011, FJ 5, i 27/2014, FJ 4). Sobre aquest particular, no es pot negligir que l'Estatut mateix reconeix a la Generalitat, quan l'objecte sobre el qual pretén actuar tingui un abast superior al de la comunitat autònoma, l'exercici de les seves competències respecte de la part situada en el seu territori, sens perjudici dels instruments de col·laboració amb els altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per part de l'Estat de les entitats afectades (art. 115.2 EAC).

Val a dir que en la STC 81/2017 (FJ 6) es tracta també un altre precepte, que no es declara inconstitucional i que atribueix al SEPE la competència executiva de programació, gestió i control dels programes o les accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i

requereixin la intervenció d'aquell per garantir una acció coordinada i homogènia (art. 24.2.b Llei 30/2015). En aquest supòsit, el Tribunal, malgrat reconèixer que aquesta norma podria, eventualment, transformar l'excepció en regla general i normalitzar que el dit òrgan estatal assumeixi habitualment les competències executives en aquest àmbit (inclosa la gestió de les ajudes), considera que cal esperar a veure com es plasmen les circumstàncies o els criteris que es preveuen en les disposicions que reglamentin en el futur les indicades accions formatives i examinar llavors si hi concorren les circumstàncies que justificarien que el SEPE gestionés l'activitat subvencional (en el mateix sentit, STC 22/2014, FJ 7; 88/2014, FJ 6, o 178/2015, FJ 6).

En qualsevol cas, i de forma contrària a l'exposada doctrina constitucional, en altres supòsits semblants al tot just descrit, aquest Consell ha conclòs reiteradament que es tracta de preceptes inconstitucionals (DCGE 3/2013, 26/2014, 8/2015 i 17/2015). Així, per tots, seguint el DCGE 26/2014 (FJ 4.3), al qual ens hem referit en el fonament jurídic anterior, una norma com la que ara es dictamina «negligeix la formulació de la regla prevalent» i, pel que ara interessa, fa una al·lusió nominal a la supraterritorialitat (centres de treball en més d'una comunitat autònoma i mobilitat geogràfica) com a regla general per preveure la gestió unificada de les subvencions per part del SEPE. Per tant, es tracta d'una «clàusula de salvaguarda nominalista» i de caràcter formal, que el legislador incorpora en la literalitat del text a tall de justificació, que «resulta incompatible amb el caràcter taxat i, per tant, excepcional, puntual i casuístic que exigeix la doctrina general», amb independència, a parer nostre, de com es desenvolupi posteriorment i reglamentària.

A més, s'ha de tenir en compte que, en el cas que ens ocupa i d'acord amb la jurisprudència constitucional abans esmentada (STC 81/2017, FJ 5, i DCGE 17/2015, FJ 2), la imprescindible coordinació que permetria a l'Estat assumir

competències executives de les comunitats autònomes en aquesta matèria de cap manera resta justificada. I això és així perquè, com hem dit, la potestat normativa plena de què gaudeix l'Estat en matèria laboral ex article 149.1.7 CE ja li permet assolir la dita coordinació sense la necessitat de privar les comunitats autònomes d'exercir les seves competències executives en la gestió de les subvencions estatals que ara s'examinen i que corresponen a la Generalitat de forma ordinària (art. 114.4 EAC).

Tanmateix, i d'acord amb el sentit de les consideracions sobre el paràgraf quart de l'apartat primer de l'article 28, cal excloure de la conclusió anterior l'aplicació de la norma a les entitats d'àmbit estatal.

En conseqüència, el paràgraf quart de l'article 28, apartat 1, del RD 694/2017, llevat de la seva aplicació a les entitats d'àmbit estatal, vulnera les competències executives de la Generalitat ex article 170.1 EAC amb relació a l'article 114.4 EAC.

6. L'article 32 RD 694/2017 es refereix a altres iniciatives de formació objecte de finançament en el marc del Reial decret, com són la formació professional per a l'ocupació de les persones en situació de privació de llibertat i la dels militars de tropa i marineria que mantenen una relació de caràcter temporal amb les forces armades. L'esmentada formació es regeix pels convenis que s'estableixin entre les institucions públiques competents, per al finançament dels quals és aplicable el règim de concessió directa (apt. 1).

L'apartat 2 d'aquest article, que és l'expressament qüestionat per la sol·licitud, fixa que:

«La programació, la gestió, el seguiment i el control d'aquestes iniciatives de formació correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal, excepte en el cas de

comunitats autònomes que hagin assumit competències en matèria penitenciària. En aquest cas, les comunitats autònomes han de finançar la gestió de la iniciativa de formació professional per a l'ocupació de les persones en situació de privació de llibertat amb càrrec als fons distribuïts anualment pel Servei Públic d'Ocupació Estatal a aquestes per al finançament de la formació professional per a l'ocupació.»

El Govern de la Generalitat en l'escrit de petició considera que la redacció del precepte esmentat «resulta ambigua i potencialment lesiva per a l'ordre competencial en la seva dimensió financera», en la mesura que el finançament d'aquestes iniciatives (relatives a les persones privades de llibertat quan la comunitat autònoma té competència en matèria penitenciària) haurà de sostreure's de la quantia general (concernent al finançament de la formació professional per a l'ocupació), en lloc de preveure's una partida específica destinada a l'esmentat col·lectiu en el pressupost del Servei Públic d'Ocupació Estatal.

A fi d'examinar la controvèrsia competencial que planteja la sol·licitud amb relació al finançament de les activitats de formació professional sobre les persones privades de llibertat, caldrà tenir en compte que, en aquest cas, concorren dos àmbits materials de competència. D'una banda, i de forma prevalent, el que es refereix a la competència executiva en matèria laboral (art. 170.1 EAC) i, d'una altra, la competència, també executiva, sobre el sistema penitenciari (art. 168.1.e EAC), quan es refereix a «les activitats de reinserció». En aquest sentit, d'acord amb l'article 25.2 CE, la formació professional és un exemple, entre d'altres, de la reeducació i reinserció social de les persones en situació de privació de llibertat, que ha d'assumir la Generalitat.

En efecte, l'esmentada prevalença es justifica en el fet que el finançament va adreçat a la formació laboral de les persones, sense distinció per raó de la

seva situació personal. Altrament dit, sense tenir en compte si el beneficiari està en actiu o es troba en una condició de privació temporal de llibertat i de subjecció especial en una institució penitenciària. Així doncs, el finançament de la formació professional de les persones privades de llibertat és una expressió més de les competències executives en matèria laboral ex article 170.1 EAC.

Com a qüestió prèvia, per tal de contextualitzar l'afirmació que es conté en la sol·licitud, podem fer esment de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu del Reial decret que, en tractar de l'impacte pressupostari de la norma, posa en relleu que dels 897 milions d'euros que es preveuen en el pressupost de despeses del SEPE per a l'any 2017, per finançar les iniciatives de formació dirigides a treballadors desocupats, pel que ara interessa, hi ha un desglossament entre: d'una banda, una quantitat de 45 milions d'euros, que «se gestionan por el SEPE, fundamentalmente a través de su reserva de gestión directa. Entre estas cantidades destacan las destinadas a la formación de los militares de tropa y marinería y las personas en privación de libertad». I, d'altra banda, 117 milions d'euros, que «se gestionan por las Comunidades Autónomas, para financiar bien iniciativas de formación profesional para el empleo o bien programas de fomento del empleo, según convenga a las Comunidades Autónomas».

D'això anterior es desprèn que en el pressupost que correspon gestionar al SEPE hi ha una assignació de despesa individualitzada i específica per atendre les necessitats formatives del col·lectiu penitenciari en aquelles comunitats autònomes que no han assumit competències en aquest àmbit.

No succeeix el mateix amb les comunitats autònomes amb competències penitenciàries, les quals, d'acord amb l'article 32.2, per assumir i fer front a la formació del dit col·lectiu, han de detreure els fons d'entre els destinats al finançament general de la formació professional per a l'ocupació. La qüestió,

doncs, que aquí es planteja, és si es dóna una diferència de tracte financer entre les comunitats autònomes amb competències en matèria penitenciària i la resta. I això pel fet que el finançament de la formació de les persones privades de llibertat s'insereix en el sistema global de la formació professional sense tenir en compte que, en el cas concret de la Generalitat, aquesta ha de fer front no solament a l'àmbit laboral general, sinó també a les obligacions de formació professional dels interns en centres penitenciaris.

L'esmentada circumstància planteja la incidència competencial del principi de lleialtat institucional. Sobre aquest, en el nostre DCGE 12/2012 (FJ 2.5) vàrem interpretar que és una manifestació del principi més genèric de la lleialtat constitucional, i que està positivitzat en l'article 3 EAC. Així, vàrem sostenir que:

«La lleialtat institucional obliga tant les comunitats autònomes com l'Estat i es fonamenta en el model distributiu competencial. Això vol dir que l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes només queda plenament garantit si cadascú adopta una conducta que permeti fer-ho possible. Més específicament, la STC 64/1990, de 5 d'abril, ha concebut el deure de mútua lleialtat com una concreció del deure més ampli de fidelitat a la Constitució i ha arribat a la conclusió que aquest deure:

“[R]equiere que [*autoritats estatals i autonòmiques*], en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses.” (FJ 7)

De l'admissibilitat de diferents actuacions normatives (de l'Estat i de la comunitat autònoma) es desprèn, doncs, l'obligació d'exercir les competències pròpies de manera que no resultin afectades o condicionades, de forma inadequada, les de les altres instàncies de l'Estat autonòmic.»

D'acord amb aquesta doctrina es planteja la possible lesió de competències per menyscabament a la qual fèiem referència en aquest mateix Dictamen (FJ 2.4), en què vàrem interpretar que «el vici d'incompetència associat tradicionalment a una invasió competencial en el sentit estricte del terme (i la correlativa *vindicatio potestatis*), és a dir, actuar sense la pertinent cobertura d'un títol habilitant en l'àmbit de la competència d'una altra administració, no és l'únic tipus possible de lesió competencial, sinó que hi pot haver també la invasió per menyscabament. Així ho ha admès la jurisprudència constitucional, particularment en seu de conflictes constitucionals, però, en tenir una *causa petendi* semblant, entenem que aquest tipus de lesió competencial és traslladable als recursos de base conflictual».

Igualment, en els precitats pronunciaments i fonament jurídic, vàrem assenyalar que el Tribunal Constitucional també ha seguit aquest criteri en el recurs d'inconstitucionalitat que resol la citada STC 13/1992 (FJ 13), en què examinà si determinats preceptes i partides pressupostàries de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1988, suposaven o no un menyscabament de les competències de la Generalitat. Així, quant a la invasió competencial per menyscabament de les competències autonòmiques, la STC 104/1988, de 8 de juny, seguint la STC 11/1984, de 2 de febrer, ja afirmava que:

«es posible plantear, para garantizar el ámbito propio de autonomía, supuestos de lesión por simple menoscabo, no por invasión de competencias ajenas, de modo que no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro, sino tan sólo que la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía "condicionando o

configurando de forma que juzga inadecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta".» (FJ 1)

En efecte, malgrat que el precepte analitzat reconeix les competències autonòmiques en matèria laboral i penitenciària, pel que fa a la programació, el seguiment i el control de les iniciatives formatives a què fa referència, la no-previsió d'un finançament específic per a Catalunya, que és la que exerceix efectivament competències penitenciàries, pot comportar un condicionament de la seva activitat de foment en matèria de formació professional per a l'ocupació.

A més a més, hem d'arribar a aquesta conclusió de menyscabament de les disponibilitats financeres de la Generalitat perquè de la resposta al requeriment donada pel Govern de l'Estat no es desprèn necessàriament que s'hagi d'establir una partida addicional i específica per tal que la Generalitat pugui fer front a aquest tipus de formació, tot i que pugui semblar inversemblant.

En vista, doncs, d'aquesta argumentació, hem de concloure que l'apartat 2 de l'article 32 del Reial decret 694/2017 vulnera les competències executives de la Generalitat (art. 170.1 EAC).

7. L'article 35 RD 694/2017, en desenvolupament de l'article 24.2.b de la Llei 30/2015, atribueix al SEPE una capacitat d'actuació coordinada i homogènia respecte dels programes o les accions formatives que transcendeixin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma, amb la finalitat d'integrar els diversos components multisectorials i interterritorials implicats en l'execució de la formació professional per a l'ocupació.

En el marc d'aquesta coordinació i homogeneïtzació, quant al seu apartat 3, que és objecte de la petició, estableix que:

«El Servei Públic d'Ocupació Estatal ha de disposar de la informació relativa a la totalitat de les actuacions formatives dels serveis públics d'ocupació, seguint els protocols d'intercanvi i interoperabilitat desenvolupats en el marc de coordinació i cooperació que estableix l'organisme esmentat. Els serveis públics d'ocupació autonòmics han d'assegurar que tota la informació que posen a la disposició del Servei Públic d'Ocupació Estatal sigui completa, traçable i veraç. Per a això s'han d'establir els mecanismes d'interoperabilitat amb les administracions públiques competents que permetin verificar la informació remesa.»

Respecte d'aquesta norma, el sol·licitant critica l'omissió de la «lògica i necessària bidireccionalitat, entre el SPEE i els òrgans autonòmics competents, del flux de la informació relativa a les respectives actuacions formatives programades i realitzades, respectivament, en aplicació del previst en l'article 24 de la Llei 30/2015». Afegeix, a més, que aquest precepte reglamentari vulnera l'ordre competencial perquè ignora el mandat del legislador que disposa textualment que el SEPE «facilitará a las comunidades autónomas información sobre la formación ejecutada en el conjunto del Estado, incluida la que se ejecute a través del Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma» (art. 24.4, segon par., Llei 30/2015).

Al nostre parer, i tal com hem dit en ocasió de l'examen de l'article 3.3 RD 694/2017, el reglament està sotmès al principi de legalitat i, per tant, ni en el seu text ni en la seva aplicació no pot contradir la llei de la qual porta causa. En el cas que ara ens ocupa, és cert que el text de la norma dictaminada no fa cap esment, com seria adequat, de les obligacions d'informació del SEPE cap a les administracions autonòmiques competents en

matèria laboral, però hem d'entendre que les obligacions que prescriu l'article 24.4 de la Llei 30/2015 es mantenen plenament vigents tot i que no es reproduïen. Això és, que el SEPE haurà igualment de facilitar a les comunitats autònomes «la formació executada en el conjunt de l'Estat, inclosa la que s'executi a través del Servei Públic d'Ocupació Estatal en l'àmbit territorial de cada comunitat autònoma» (art. 24.4 Llei 30/2015). En conseqüència, la informació en doble direcció entre l'Estat i les comunitats autònomes es deriva de l'examen conjunt de l'esmentada Llei i el Reial decret que la desenvolupa.

En conclusió, l'apartat 3 de l'article 35 del Reial decret 694/2017 no vulnera les competències de la Generalitat.

8. La disposició addicional quarta, apartat 1, RD 694/2017 regula el finançament de la formació per a noves funcions encomanades als agents socials. En concret, fent citació de l'article 6.7 de la Llei 30/2015, parteix de la base que, anualment, les lleis de pressupostos generals de l'Estat per a cada any destinaran una quantia a la formació dels agents socials per al desenvolupament de les noves funcions que els atribueix la citada norma legal i que el SEPE gestionarà les respectives convocatòries d'aquestes ajudes en col·laboració amb la FUNDAE. A continuació, atribueix al titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social l'elaboració, mitjançant la corresponent ordre, de les bases reguladores per a la seva concessió i exigeix que la sol·licitud vagi acompanyada en tot cas d'un pla de formació detallat. Finalment, prescriu que la quantia de les subvencions que ara s'examinen no podrà superar el 0,5% de les quanties de la quota de la formació professional per a l'ocupació assignades en la Llei de pressupostos generals de l'Estat al finançament de la formació de treballadors ocupats.

Amb relació a aquest apartat de la disposició, la petició al·lega que l'article 6.7 de la Llei 30/2015 no pot donar empara a la regulació que s'hi conté. I això anterior pel fet que es refereix a les «acciones formativas dirigidas a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con la negociación colectiva y el diálogo social» de manera que «ni es tracta d'altres funcions que no siguin les que tradicionalment vénen desenvolupant els agents socials, ni es disposa res sobre la gestió del seu finançament pel SPEE, com a excepció al règim general». Per tant, el Govern entén que no està justificat que la gestió de la formació de les noves funcions dels agents socials se centralitzi en el SEPE, sinó que correspon a les comunitats autònomes en el seu territori respectiu.

Dit això, entenem que, en efecte, la funció de gestió de «les convocatòries respectives» forma part de manera indubtable de la competència executiva en matèria laboral. Sobre aquest particular, ens remetem a la reiterada doctrina jurisprudencial i consultiva a què hem fet referència en el fonament jurídic anterior (STC 81/2017, FJ 3, i DCGE 4/2017, FJ 2.1) per la qual, recordem a tall de síntesi, s'estableix la necessitat de justificar sempre el caràcter excepcional de la situació que possibilita que l'Estat pugui assumir competències executives de les comunitats autònomes en l'àmbit de l'activitat de foment, en aquest cas, la formació professional per a l'ocupació.

Per tant, l'atribució al SEPE, en col·laboració amb la FUNDAE, de la gestió de les dites convocatòries, neutralitza i vulnera les competències de la Generalitat ex articles 170.1.b i 114.4 EAC.

En conclusió, l'apartat 1 de la disposició addicional quarta del Reial decret 694/2017 vulnera les competències executives de la Generalitat (art. 114.4 EAC en relació amb l'article 170.1 EAC).

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 3.3, en l'incís «en els termes que s'estableixin mitjançant una ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social», del Reial decret 694/2917, de 3 de juliol, pel qual es desplega la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, és constitucional si s'interpreta en els termes establerts en el fonament jurídic tercer, apartat 1.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 22.3; 23.2 i .3, segon paràgraf, i 32.2, del Reial decret 694/2917 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'article 8.2, en les seves lletres *b, c, f, g, h, i* (quant a la sol·licitud i selecció dels participants) i *j*, com també l'article 28.1, paràgraf quart (llevat de la seva aplicació a les entitats d'àmbit estatal), i la disposició addicional quarta, apartat 1, del Reial decret 694/2017 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 170.1 EAC en relació amb l'article 114.4 EAC i no troben empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 8.2, en les seves lletres *a*, *d*, *e* i *i* (quant a les obligacions dels participants), i l'article 35.3 del Reial decret 694/2017 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

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