



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusions del Dictamen:

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 694/2017, 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, és constitucional si s'interpreta en els termes establerts en el fonament jurídic tercer, apartat 1.
Adoptada per unanimitat.

L'article 3.3 RD 694/2017 disposa 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 que imparteixin especialitats formatives no adreçades a l'obtenció de certificats de professionalitat que estiguin incloses en el Catàleg esmentat, així com les que vulguin impartir formació professional per a l'ocupació diferent de les especialitats formatives que preveu el Catàleg. L'apartat clou que les 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, en els termes que s'estableixin mitjançant una ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social.

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. 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 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. En aquest sentit, 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 podria suposar, si va més enllà d'aspectes normatius, afectant l'exercici de competències de naturalesa executiva, un menyscapte 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. Per aquesta raó, l'ordre ministerial qüestionada no pot incidir en aspectes relatius a l'exercici de la potestat reglamentària d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica (en aquest cas, pel que fa als procediments d'acreditació i inscripció), ja que en cas contrari comportaria l'esmentada invasió competencial.

Segona. *Els articles 22.3; 23.2 i .3, segon paràgraf, i 32.2, del Reial decret 694/2017 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.

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). L'apartat tercer de l'esmentat article 22 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.

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. Per contra, segons l'article 22.3 RD 694/2017, correspon a un òrgan de l'Administració de l'Estat (ordre del titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social), excloent-ne, en aquest sentit, la participació de les administracions autonòmiques, el desenvolupament d'un procediment d'accés àgil i permanent dels treballadors a aquests programes de qualificació i reconeixement professional.

Atesa la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva, resulta evident que la regulació d'aquest procediment, que respon als objectius d'agilitat i permanència i que té caràcter intern i no produeix efectes enfront de tercers, 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).

L'article 23 RD 694/2017 regula la formació per a treballadors autònoms i de l'economia social, que podran participar en programes de formació sectorials i transversals. A l'apartat 3, 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 determinades funcions que li atribueix l'apartat 2 del mateix article (detecció de necessitats formatives, i disseny, programació i difusió de les accions formatives respecte de la formació dirigida als treballadors autònoms i de l'economia social), funcions que durà a terme 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. El segon paràgraf d'aquest mateix apartat 3 atribueix a la FUNDAE l'establiment dels 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, a l'efecte d'obtenir el finançament.

En vista de la naturalesa i les funcions de la FUNDAE, el que disposa l'article 23.3 RD 694/2017 és que aquesta 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, l'anterior no és pròpiament una subvenció destinada a finançar programes de formació professional, sinó que, en realitat, es tracta d'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. Fa, doncs, referència a 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 pressupost de finançament de la Fundació.

La qüestió competencial que cal resoldre és si la detecció de necessitats formatives, el disseny, la programació i la difusió corresponen 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. Les actuacions descrites tenen, per raó de la seva naturalesa mateixa, caràcter netament executiu i, per tant, han de correspondre a la Generalitat quan col·labori en les esmentades tasques amb organitzacions intersectorials que tinguin un àmbit d'actuació autonòmic. D'acord amb la doctrina constitucional i la 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. L'esmentada 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. 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 supòsits, 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. Altrament, el fet que les comunitats autònomes participin en el patronat de la Fundació no salva l'esmentada vulneració competencial, ja que 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.

Així mateix, l'atribució que fa l'apartat 3, paràgraf segon, a la FUNDAE 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).

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 (apt. 1). L'apartat 2 d'aquest article fixa que la programació, la gestió, el seguiment i el control d'aquestes iniciatives de formació correspon al Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE), excepte en el cas de comunitats autònomes que hagin assumit competències en matèria penitenciària, les quals han de finançar la seva gestió amb càrrec als fons que els distribueix anualment el dit Servei per al finançament de la formació professional per a l'ocupació. Es tracta d'un finançament adreçat a la formació laboral de les persones, expressió de les competències executives en matèria laboral ex article 170.1 EAC.

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. Per contra, les que sí que les hagin assumit han de detreure els fons d'entre els destinats al finançament general de la formació professional per a l'ocupació. La qüestió que es planteja és si es dona una diferència de tracte financer entre les comunitats autònomes amb competències en matèria penitenciària i la resta i, per tant, si es vulnera el principi de lleialtat institucional, del qual es desprèn 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.

Així, 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, en la mesura que disposarà de menys fons que les altres per fer front no solament a l'àmbit laboral general, sinó també a les obligacions de formació professional dels interns en centres penitenciaris. A més a més, s'arriba 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.

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.*

L'article 8.2 RD 694/2017, relatiu al finançament de les accions formatives, preveu 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, disposa 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, tot un seguit d'aspectes que el mateix precepte enumera.

Sobre l'abast de la competència en matèria laboral, 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). Les funcions executives autonòmiques en aquest àmbit material no només comprenen l'activitat derivada de l'aplicació de les normes estatals, tant lleis com reglaments, sinó també la que procedeix dels reglaments interns d'organització dels serveis que siguin necessaris i la regulació de la seva competència funcional (recent STC 81/2017, FJ 2). Quant al règim subvencional en aquest sector, el Tribunal entén que correspon a l'Estat la regulació dels aspectes centrals del règim subvencional, cosa que 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 allò relatiu a la gestió, això és, la tramitació, la resolució i el pagament de les subvencions, com també la regulació del procediment que correspon a aquestes qüestions (STC 226/2012, FJ 5).

Pel que fa als aspectes enunciats al segon paràgraf de l'article 8.2, 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, cal concloure, en primer lloc, que: 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 de 9 de setembre, per la qual es regula el Sistema de Formació Professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral (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, que resulta necessari per a la regulació de la mateixa competència funcional d'execució.

L'article 28 RD 694/2017 es refereix als programes formatius que inclouen compromisos de contractació i, al seu apartat 1, paràgraf quart, estableix la regla general que la competència de gestió de les subvencions correspon a les comunitats autònomes llevat que 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 SEPE.

La doctrina constitucional sobre l'excepcionalitat de la centralització de les competències executives és aplicable a aquesta activitat de foment. Per tant, 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. Així, el precepte fa una al·lusió nominal al dit principi (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. 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 de com es desenvolupi posteriorment i reglamentària. A més, s'ha de tenir en compte que la potestat normativa plena de què gaudeix l'Estat en matèria laboral ex article 149.1.7 CE ja li permet assolir una coordinació sense la necessitat de privar les comunitats autònomes d'exercir les seves competències executives en la gestió de les subvencions estatals 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.

La disposició addicional quarta, apartat 1, RD 694/2017, atribueix al SEPE, en col·laboració amb la FUNDAE, la gestió de les convocatòries per al finançament de la formació per a noves funcions encomanades als agents socials. A continuació, atribueix al titular del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, mitjançant la corresponent ordre, l'elaboració 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 indicades 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 aquesta disposició, cal recordar que la funció de gestió de «les convocatòries respectives» forma part de manera indubtable de la competència executiva en matèria laboral. Sobre aquest particular, és constant la doctrina jurisprudencial i consultiva segons la qual, 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, sense ulterior justificació, neutralitza i vulnera les competències de la Generalitat ex articles 170.1.b i 114.4 EAC.

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.*

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 l), de l'article 8.2 RD 694/2017, constitueixen aspectes de caràcter normatiu que exigeixen una regulació específica que, per aquesta raó, han de ser considerats com a manifestació de la competència normativa que correspon a l'Estat.

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.

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 examinat, és cert que 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 cal 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 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 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.