



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 6/2020, de 30 de juliol,
sobre el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten
mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per
fer front a la COVID-19**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat sobre el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 (BOE núm. 91, d'1 d'abril de 2020; correcció d'errades: BOE núm. 99, de 9 d'abril de 2020).

ANTECEDENTS

1. El dia 8 de juliol de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, del mateix dia (Reg. núm. 2020000328), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'Acord del Govern de data 7 de juliol de 2020, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la disposició addicional setena del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19.

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 interposar un recurs d'inconstitucionalitat. La petició de dictamen és dins del temps previst per fer-la, ja que, amb la declaració de l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, mitjançant el Reial decret 463/2020, de 14 de març, es van suspendre els terminis processals durant la seva vigència i les eventuais pròrrogues (disp. add. segona), fins que va ser aixecada la suspensió amb efectes des del dia 4 de juny de 2020 (art. 8 Reial decret 537/2020, de 22 de maig).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 8 de juliol de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 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 ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

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 matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 20 de juliol de 2020 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència de 17 de juliol (Reg. núm. 2020000386), que adjuntava com a documentació complementària una nota relativa al canvi de destí dels fons de les quotes de formació per a l'ocupació a fons destinats a prestacions d'atur, elaborada per l'Àrea Jurídica de Treball i Relacions Laborals del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, el 14 de juliol de 2020, i un certificat de data 1 d'abril de 2020, del Ministeri de Treball i Economia Social, sobre l'assignació a la Comunitat Autònoma de Catalunya dels fons en matèria laboral dels pressupostos generals de l'Estat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 30 de juliol de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem avançat en els antecedents i a l'empara dels articles 16.2.a, 23.f i 31.1 de la LCGE, el Govern ha sol·licitat dictamen a aquest Consell, amb caràcter previ al plantejament d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, amb relació al Reial decret llei 11/2020, de 31 de

març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 i, específicament i única, sobre la disposició addicional setena de l'esmentada norma d'origen governamental.

A fi i efecte de delimitar l'objecte del nostre parer consultiu, en el present i primer fonament jurídic descriurem el contingut i la finalitat de la norma examinada, així com també el context normatiu, estatal i autonòmic, que l'emmarca. Seguidament, farem esment de la petició del Govern i dels arguments principals en què fonamenta les seves crítiques i, a l'últim, indicarem l'estructura del Dictamen per donar complida resposta a les qüestions plantejades.

1. El Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 (en endavant, RDL 11/2020 o Decret llei) ha estat dictat pel Govern de l'Estat com a conseqüència de la pandèmia internacional, declarada per l'Organització Mundial de la Salut el proppassat dia 11 de març de 2020, la qual, com és sabut, a més de la greu crisi sanitària ocasionada, ha tingut igualment un fort impacte tant en l'economia i la societat com també en les cadenes productives i en els mercats financers, cosa que ha suposat l'adopció en els darrers mesos d'un amplíssim ventall de mesures en tots els àmbits afectats (fins a la data d'avui, 21 reials decrets llei, a banda de la declaració de l'estat d'alarma i les seves pròrrogues, així com una nombrosa normativa de rang inferior).

Pel que ara interessa, la disposició addicional setena RDL 11/2020, objecte del Dictamen, relativa als «[f]ons provinents de la recaptació de la quota de formació professional per a l'ocupació per a l'any 2020», conté una mesura que incideix directament en el sector de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral. En efecte, l'exposició de motius del Decret llei declara explícitament que amb aquesta mesura «es canvia» l'afectació dels

ingressos derivats de la quota de formació professional que aporten les empreses i les persones treballadores, ingressos que, fins ara, i tal com ha prescrit reiteradament la Llei de pressupostos generals de l'Estat de cada any, segons preveu l'article 6.1 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), s'aplicaven en la seva totalitat al finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació. Conseqüentment, a partir d'aquesta flexibilització es permet que els ingressos derivats de la cotització per formació professional es puguin destinar a fer front a qualsevol de les prestacions i accions del sistema de protecció per desocupació, incloses, d'aquesta manera, altres finalitats més àmplies (part V, par. quinzè i setzè).

Dit això, i sens perjudici que més endavant ens hi referirem amb més detall quan examinem aquesta concreta qüestió, cal indicar que la disposició addicional setena del Decret Llei, en la línia exposada, conté dos apartats diferenciats.

L'apartat u diu que, «[a]mb caràcter excepcional i extraordinari» i com a conseqüència de l'impacte econòmic de les mesures aprovades per fer front a la crisi sanitària provocada per la COVID-19, flexibilitza la utilització dels ingressos derivats de la cotització per formació professional de persones empresàries i treballadores obtinguts en l'exercici 2020 en la mesura que permet que es puguin destinar, d'una banda, al finançament «de qualsevol de les prestacions i accions del sistema de protecció per desocupació definides a l'article 265 del Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social» (en endavant, TRLGSS), per tant, entre d'altres, a l'acció protectora de la prestació per desocupació; i, de l'altra, al finançament de «programes que fomentin la contractació de persones desocupades o les ajudin a recuperar la feina».

Quant a l'apartat dos de la mateixa disposició addicional setena, dona nova redacció a l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018 (en endavant, LPGE 2018), prorrogats per a l'exercici 2020. Així, disposa que els fons provinents de la quota de formació professional es destinen, en la proporció que es determini mitjançant una norma reglamentària, a finançar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació regulat per la Llei 30/2015, inclosos els corresponents a programes públics d'ocupació i formació, tot això amb l'objecte d'impulsar i estendre entre les empreses i els treballadors ocupats i desocupats una formació que respongui a les necessitats del mercat laboral i contribueixi al desenvolupament d'una economia basada en el coneixement.

D'una anàlisi comparativa entre aquest text i l'anteriorment vigent, es constata que el legislador governamental no ha operat sinó una desafectació parcial, ja que encara manté l'obligació d'aplicar una part dels fons derivats de les quotes de formació professional a la finalitat de finançar el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral. Per tant, en la línia de la modificació exposada, aquesta obligació ja no es projecta sobre el cent per cent d'aquests fons sinó que s'exigeix «en la proporció que es determini reglamentàriament». En altres paraules, habilita una futura norma reglamentària per establir quin percentatge dels ingressos recaptats per les cotitzacions de formació professional d'empresaris i treballadors s'ha de destinar en tot cas a costejar les accions i iniciatives formatives de l'esmentat sistema, a banda de la disponibilitat d'altres ingressos derivats de fonts de finançament distintes, a les quals ens referirem en el proper apartat.

Arribats a aquest punt, cal apuntar que la vigència del Decret Llei es manté des de la seva entrada en vigor (l'endemà de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* d'acord amb la disposició final tretzena RDL 11/2020) fins a un mes després de la fi de la vigència de la declaració d'estat d'alarma (disp. final

dotzena.1 RDL 11/2020), de forma que les mesures que s'hi preveuen decauen passat aquest termini, llevat que tinguin un termini de durada determinat al qual s'han de subjectar (disp. final dotzena.1 RDL 11/2020).

2. Exposat el contingut de la disposició objecte de dictamen, cal efectuar una breu referència al context normatiu, estatal i autonòmic, en el qual aquesta s'insereix i, principalment, al que configura la regulació del finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

Per començar, cal fer esment de la Llei 30/2015, la qual va escometre una reforma integral del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, amb la finalitat de potenciar i invertir en un sistema que impulsi i estengui entre les empreses i els treballadors ocupats i desocupats una formació que millori l'ocupabilitat i el desenvolupament personal i professional de les persones treballadores, alhora que respongui també a les necessitats d'un model productiu i competitiu d'èxit basat en el coneixement (art. 2 Llei 30/2015).

Amb relació a la matèria sotmesa al nostre parer, cal recordar que el finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, regulat a la Llei 30/2015, es nodreix amb els fons provinents de la quota de formació professional que aporten les empreses i els treballadors, de conformitat amb el que s'estableix cada any en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, però també, addicionalment, amb les aportacions específiques establertes en el pressupost del Servei Públic d'Ocupació Estatal (en endavant, SEPE); els fons propis que les comunitats autònomes puguin destinar en exercici de les seves competències; les aportacions en cofinançament del Fons Social Europeu o d'altres ajudes o iniciatives europees, i les cotitzacions per formació professional que puguin establir-se a altres col·lectius beneficiaris en cada Llei de pressupostos generals de l'Estat (art. 6.1 Llei 30/2015).

La mateixa Llei 30/2015 disposa que la proposta de distribució del pressupost destinat a finançar els diferents àmbits i iniciatives del sistema de formació professional correspon al Ministeri competent, previ informe de l'òrgan de participació del Consell General del Sistema Nacional d'Ocupació (art. 6.2 Llei 30/2015). I que quan es tracti de crèdits procedents de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al finançament de les iniciatives de formació gestionades per les comunitats autònomes, que no s'hagin transferit directament en virtut d'aquella mateixa Llei, s'han de distribuir segons preveu l'article 86 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (en endavant, LGP) i, entre d'altres, en funció del grau de compliment dels objectius marcats en el Pla anual de polítiques d'ocupació de cada exercici, així com el control i la garantia de la màxima eficiència en la utilització dels dits fons (art. 6.4 Llei 30/2015). Si acudim a l'esmentat precepte de la LGP, preveu que els crèdits pressupostaris es distribueixin territorialment segons fixi la conferència sectorial corresponent a l'inici de l'exercici econòmic i que, posteriorment, mitjançant acord del Consell de Ministres, se n'aprovi, si escau, la distribució definitiva entre les comunitats autònomes.

Per la seva part, el Reial decret 694/2017, de 3 de juliol, pel qual es desplega l'abans citada Llei 30/2015, declara que és un principi del sistema de la formació professional per a l'ocupació la unitat de caixa de la quota de formació professional i l'accés a un finançament suficient, estable i equitatiu en el conjunt d'aquest sistema, que inclogui el finançament provinent de la quota esmentada, la qual té caràcter finalista. Altrament, aquest finançament s'ha de gestionar en règim de concurrència competitiva oberta a tots els proveïdors de formació, públics i privats, acreditats i/o inscrits de conformitat amb la normativa vigent, per impartir tota la programació formativa aprovada per les diferents administracions públiques (art. 8.1, per remissió a l'art. 3.e de la Llei 30/2015).

A Catalunya, en l'àmbit de la formació professional per a l'ocupació i en desenvolupament del dret estatutari a la formació professional i a la formació permanent (art. 21.5 i 25.1 EAC), hom pot fer esment de la Llei 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals i del Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya.

Per finalitzar aquest apartat, hem de tenir en compte que l'objecte de la nostra funció consultiva és l'anàlisi de la constitucionalitat i estatutarietat del contingut de la norma objecte de dictamen, tant segons es desprèn de la literalitat del seu text i la seva finalitat com situant-la de manera sistemàtica i integrada en el conjunt de l'articulat de la llei i en el context legal en el qual s'insereix. Tanmateix, resulta il·lustratiu referir-se a algunes circumstàncies fàctiques esdevingudes després de l'aprovació de la disposició addicional setena RDL 11/2020.

D'entrada, cal assenyalar que la norma reglamentària a què remet l'apartat dos de l'esmentada disposició addicional, que fins al moment encara no s'ha dictat, hauria d'establir quina és la proporció dels ingressos derivats de les cotitzacions per formació professional d'empresaris i treballadors que s'han de destinar necessàriament a la finalitat de finançar el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, en els termes establerts per la disposició addicional cent vint-i-quatrena de la LPGE 2018.

Una qüestió diferent és com es distribuïran entre les comunitats autònomes l'any 2020 aquests ingressos i, en concret, quina quantia li correspondrà percebre a Catalunya. En aquest sentit, cal entendre que si, arran de la modulació de l'abast de la seva afectació o destinació per part del Decret Llei, l'Estat dedica una part dels ingressos de les quotes de formació professional a finançar les prestacions i accions del sistema de protecció per desocupació, la quantia percebuda per la Generalitat, per comparació amb l'exercici anterior,

seria, lògicament i probable, inferior, llevat que la recaptació de les cotitzacions, al seu torn, augmenti tant com per compensar-ho.

Dit això, tal com recull l'Ordre TES/406/2020, de 7 de maig, per la qual es distribueixen territorialment per a l'exercici econòmic de 2020, per a la seva gestió per les comunitats autònomes amb competències assumides, subvencions de l'àmbit laboral finançades amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, incloent-hi les destinades a l'execució del Pla de xoc per l'ocupació jove 2019-2021 i del Pla reincorpora-T 2019-2021, la LXXVII Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals ha adoptat el propassat dia 1 d'abril de 2020 un Acord segons el qual, de conformitat amb l'article 86 LGP, assumeix el criteri de la distribució del 90 % de les quanties assignades a cada comunitat autònoma l'any 2019 per als programes de foment de l'ocupació, modernització dels serveis públics d'ocupació i flexibilitat entre foment de l'ocupació i de la formació professional per a l'ocupació, «cuya financiación no proviene de la cotización por formación profesional». En aquest sentit, puntualitza: «quedando pendiente de distribución la cantidad destinada a financiar iniciativas de formación profesional para el empleo, así como el potencial exceso sobre el 90 por cien distribuido en los programas antes citados» (annex I). Tenint en compte l'anterior, l'import total dels fons en matèria laboral acordat per a la seva distribució entre les comunitats autònomes l'any 2020, que es recull en el pressupost del SEPE, és de 1.048.544.799,30€, dels quals, segons consta en el certificat tramès per la Secretaria permanent de l'abans esmentat òrgan col·legiat, facilitat com a documentació complementària, 173.660.841,72€ s'assignen a Catalunya i, dins d'aquesta quantia, 10.898.065,00€ en l'àmbit «Flexibilidad: Formación y recualificación».

Per la seva part, el Consell de Ministres de 14 d'abril de 2020 va ratificar l'esmentat Acord de la Conferència Sectorial i va precisar que la citada partida «podrá ser utilizada, con flexibilidad, por parte de las comunidades

autónomas, para acometer políticas relacionadas con el empleo», incloent-hi la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

Respecte a la no distribució dels ingressos procedents de les quotes de formació professional, es pot acudir al preàmbul de l'Ordre TES/406/2020, de 7 de maig, recollit a la informació divulgada pel SEPE en el seu lloc web oficial, on s'assenyala, com hem apuntat, que «se ha considerado prudente esperar a un momento posterior del ejercicio para asignar fondos destinados a financiar iniciativas de formación profesional para el empleo, de forma que pueda conocerse con mayor precisión cómo han afectado las medidas adoptadas para enfrentarse a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 a los ingresos derivados de la cotización por formación profesional para el empleo». Això suposa que, a grans trets, les xifres acordades en l'abans esmentada Conferència Sectorial representin, en còmput global, entorn d'un 55 % menys dels diners rebuts per la Generalitat en l'exercici anterior per gestionar les seves polítiques actives d'ocupació, ja que, si bé s'ha distribuït el 90 % de la quantia corresponent al 2019 en dos blocs (foment de l'ocupació i modernització dels serveis públics d'ocupació), a hores d'ara no s'ha distribuït res per a l'altre bloc, corresponent a la formació professional per a l'ocupació, finançat amb ingressos derivats de les quotes de formació professional.

3. A continuació, exposarem, sintèticament les raons al·legades pel Govern en l'escrit de sol·licitud de dictamen per fonamentar els seus dubtes sobre la disposició addicional setena RDL 11/2020.

Primerament, pel que fa al decret llei, exposa, d'una banda, bàsicament, que en el RDL 11/2020 no consta prou explicitada la connexió de sentit i l'adequació entre el pressupòsit habilitant i la mesura adoptada «de dotar prestacions per desocupació mitjançant una part dels ingressos derivats de la cotització per formació professional obtinguts en l'exercici 2020». Així, considera que una «mesura que desactiva» el model de l'actual formació

professional per a l'ocupació i «habilita una disposició reglamentària per deixar-la sense recursos econòmics» no es pot justificar «amb l'enunciat que s'ha plasmat en els dos paràgrafs de l'exposició de motius» del Decret Llei. La sol·licitud recorda també que si al voltant del 80 % dels recursos del sistema de formació professional provenen de les quotes de formació professional que paguen treballadors i empreses, la modificació de la finalitat dels fons recaptats per aquesta via «sembla una mesura contraproductiva en la situació de crisi econòmica derivada de la pandèmia», tenint en compte la seva «capital importància per augmentar l'ocupabilitat i reduir l'atur». En definitiva, «[n]o s'ha demostrat, per tant, que la consecució de la finalitat de la modificació justifiqui en aquest cas la seva adopció mitjançant legislació d'urgència». D'altra banda, sobre l'àmbit material del RDL 11/2020, el Govern considera dubtós que mitjançant aquest «es pugui afectar amb aquesta intensitat els elements essencials del dret a la promoció a través de la feina» (art. 35 CE), al mateix temps que desdibuixa el model de formació professional garantit constitucionalment (art. 40.2 CE).

Segonament, el peticionari considera que l'habilitació al reglament per determinar la part dels fons recaptats de les quotes de formació professional que es destinaran a costejar aquesta formació i la part que es destinarà a fer front a les prestacions de protecció per desocupació és una deslegalització contrària al principi de reserva de llei (art. 53.1 CE), ja que la Llei 30/2015 estableix el caràcter finalista d'aquests ingressos (art. 3 i disp. add. vuitena). Al seu parer, contradiu també la reserva de llei pressupostària imposada per l'article 6 de la Llei 30/2015, de conformitat amb l'article 134 CE. I, sobre aquest tema, cita doctrina constitucional respecte del principi d'unitat de caixa com a principi general de naturalesa comptable, alhora que argumenta que alterar el caràcter finalista dels recursos econòmics obtinguts de les cotitzacions de treballadors i empreses vulnera el principi de seguretat jurídica i el de lleialtat institucional en les relacions entre el Govern i la Generalitat (art. 9.3 CE). Afegeix, a més, que atempta contra la seguretat jurídica i la

lleialtat envers els treballadors i les empreses, que han aportat les seves cotitzacions a una finalitat que ara es canvia.

A l'últim, l'escrit entén que la disposició examinada vulnera la distribució constitucional i estatutària de competències sobre treball, polítiques actives d'ocupació i formació professional de treballadors (art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC), «ja que en deixar sense recursos econòmics la formació professional per a l'ocupació, no únicament impossibilita les accions formatives programades per a aquest i per als futurs exercicis econòmics, sinó que materialment infligeix un greu menyscapte a l'exercici d'aquestes competències [...] buidant de contingut aquest títol competencial en impossibilitar materialment el seu exercici, i en incomplir els principis de suficiència de recursos i lleialtat institucional» (art. 201.2 EAC i 156.1 CE).

4. En darrer terme, després del que s'ha exposat, l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per tractar els temes suscitats a la petició és la següent: un fonament jurídic segon dedicat a l'anàlisi de si la utilització del decret llei per a l'adopció de la mesura continguda en la disposició addicional setena RDL 11/2020 s'adequa a l'article 86 CE; un fonament jurídic tercer que examini la remissió al reglament que efectua l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena de la LPGE 2018, en la nova redacció donada per l'apartat dos de l'esmentada disposició addicional setena, a fi de dilucidar si habilitar-lo perquè determini la proporció dels ingressos derivats de les quotes de formació professional que s'han de destinar a finançar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació regulat a la Llei 30/2015 constitueix una deslegalització inconstitucional i, per finalitzar, un fonament jurídic quart sobre si el canvi d'afectació dels ingressos recaptats de les quotes de formació professional que, amb la reforma que ens ocupa, es poden destinar a altres finalitats que no siguin aquesta formació, comporta una lesió per menyscabament de les competències de la Generalitat en matèria de formació

professional per a l'ocupació i una vulneració dels principis de lleialtat institucional i suficiència de recursos.

Segon. L'examen del compliment dels requisits del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 86.1 CE per part del Reial decret llei 11/2020

Aquest Consell s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre els decrets llei estatals. Un resum de la nostra doctrina es troba en el DCGE 5/2019, de 23 de juliol (FJ 3), on es recull la jurisprudència constitucional sobre aquesta norma governamental amb força de llei prevista a l'article 86 CE.

La petició de dictamen, com hem avançat, exposa els seus dubtes de constitucionalitat respecte al RDL 11/2020, en relació amb dues qüestions. D'una banda, sobre el compliment del pressupòsit formal habilitant del decret llei i, de l'altra, sobre l'àmbit material exclòs constitucionalment de la regulació a través d'aquesta figura normativa. Analitzarem separatament aquests precitats dubtes.

1. Pel que fa al pressupòsit formal habilitant, la sol·licitud qüestiona el seu compliment, quant a la verificació d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, de conformitat amb l'article 86.1 CE, amb citació de jurisprudència constitucional. I, especialment, critica que no apareix prou explícita una connexió de sentit entre la dita situació i la mesura governativa presa.

A) D'acord amb la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional i d'aquest Consell, el Govern de l'Estat ha de justificar l'existència del pressupòsit habilitant (la STC 34/2017, d'1 de març, FJ 3, conté un resum de la doctrina del Tribunal, així com el DCGE 6/2019, de 30 de setembre, FJ 2) i relacionar-lo de forma coherent amb les mesures adoptades, com examinarem després.

a) Així, l'esmentada jurisprudència ha interpretat la naturalesa extraordinària de la necessitat com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del Govern per fer front als objectius de governabilitat (per totes, STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i també DCGE 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2.3).

La situació a la qual es vol fer front mitjançant les mesures adoptades en un decret llei pot eventualment coincidir amb la que justifica la declaració d'un estat d'alarma (STC 60/1986, de 20 de maig, FJ 3). I l'anterior perquè el paraigua d'una situació que requereix la declaració d'un estat d'alarma (art. 116.2 CE), per la seva naturalesa mateixa, pot aixoplugar també la iniciativa del Govern estatal d'aprovar un decret llei per encarar una situació d'extraordinària i urgent necessitat (art. 86.1 CE) perquè, presumiblement, les circumstàncies que motiven l'estat d'alarma són més greus, com succeeix en el cas que estem dictaminant.

Precisament, la manca de justificació de la necessitat ha fonamentat el viratge de la jurisprudència constitucional cap a una concepció més estricta de la utilització del decret llei, que, en algunes ocasions, a partir del canvi impulsat per la STC 68/2007, de 28 de març, ha conduït a la inconstitucionalitat de la disposició governativa examinada. El Tribunal no admet la fonamentació de l'extraordinària i urgent necessitat mitjançant una clàusula ritual. Per contra, exigeix que el Govern expliqui en concret i raoni suficientment per què ha considerat que es dona aquest tipus de situació, per molt que l'apreciació inicial de la seva existència es consideri un judici polític que correspon efectuar al Govern (FJ 10).

D'altra banda, la concurrència de la urgència i la necessitat s'ha d'analitzar respecte de cada precepte o cada grup de preceptes, per tal de poder examinar després apropiadament la connexió de sentit entre la situació d'urgència

definida i la mesura concretament adoptada per fer-li front; per tant, si «las medidas son diversas, las situaciones concretas de urgencia y necesidad que justifican su adopción también son susceptibles de serlo» (STC 61/2018, de 7 de juny, FJ 6, i 199/2015, de 24 de setembre, FJ 5, i, en el mateix sentit, STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 11).

Atès que en la determinació d'allò que constitueix una necessitat extraordinària els poders públics gaudeixen d'un marge de discrecionalitat raonable, la funció consultiva atribuïda a aquest Consell s'ha de limitar a verificar que els motius siguin suficientment explícits, raonats i mancats d'aparença d'arbitrarietat (per tots, DCGE 5/2019, FJ 3), sotmetent-los a un test formal de raonabilitat (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2). No ens correspon, per tant, enjudiciar la bondat tècnica, l'oportunitat o l'eficàcia de les mesures adoptades, sinó la seva correspondència amb la situació que es pretén solucionar.

No obstant això, com hem recordat en aquest darrer Dictamen i fonament jurídic, cal afegir que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha admès que la concurrència de la gravetat o la rellevància són suficients per legitimar l'aprovació del decret llei amb independència del seu caràcter sobtat o imprevist: «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues "lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren" (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6)» (STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6).

En definitiva, el Tribunal argumenta que allò que és rellevant no és tant la causa de les circumstàncies que justifiquen la legislació d'urgència, sinó el fet

que efectivament aquestes tinguin lloc (STC 199/2015, de 24 de setembre, FJ 8, amb citació de jurisprudència anterior).

b) Ultra això, el pressupòsit que avala el poder executiu per dictar legítimament un decret llei, és a dir, la situació exigida constitucionalment, ha de mantenir una connexió de sentit amb cadascuna de les mesures que incorpora el decret llei per afrontar-la (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 6).

Aquesta congruència s'ha d'identificar amb «l'existència d'un vincle raonable entre les mesures adoptades i la situació que exigeix l'acció normativa» (DCGE 5/2019, de 23 de juliol, FJ 3). Així, el Tribunal Constitucional concreta que és preceptiva «una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (FJ 3)» (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 4).

D'aquesta forma, d'acord amb una reiterada jurisprudència, per valorar correctament la connexió de sentit cal partir d'un doble criteri, relatiu al contingut i a l'estructura de les disposicions incloses al decret llei controvertit. Així, s'han de rebutjar aquelles mesures que «por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 1/2012, de 3 de gener, FJ 11). La relació de congruència existeix, però, quan «el contenido de las disposiciones enjuiciadas reviste un carácter manifiestamente instrumental y accesorio con respecto a las normas sustantivas que vienen a conformar el cuerpo normativo regulador de la materia de que se trate» (STC 1/2012, FJ 12).

Dit això, resulta clar que les mesures han de tenir efectes immediats (STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 7, i 96/2014, de 12 de juny, FJ 7), o sigui, han de modificar de manera instantània la situació jurídica existent que es considera urgent afrontar (DCGE 16/2014, d'11 de juliol, FJ 2, i 25/2014, d'11 de desembre, FJ 3, fent-se ressò de les STC 1/2012, FJ 11, i 39/2013, de 14 de febrer, FJ 9) i han de ser congruents amb la finalitat perseguida per la pròpia disposició (STC 1/2012, FJ 6). I, en el supòsit que no fossin de caràcter immediat, s'haurien d'indicar els perjudicis que podria ocasionar la seva tramitació pel procediment legislatiu ordinari o acreditar, en el preàmbul o en el debat de convalidació, les causes que justificarien la posposició dels efectes més enllà de la data general d'entrada en vigor de la norma que les preveu (DCGE 5/2019, FJ 3.2).

Aquesta immediatesa s'ha posat en relació també amb l'eventualitat que un decret llei pot facultar el Govern per aprovar reglaments que desenvolupin, executin o concretin les mesures adoptades. En aquest sentit, les raons d'extraordinària i urgent necessitat que poden emparar per dur a terme un tractament innovador de matèries habitualment regulades per llei no justifiquen la inclusió d'un precepte en un decret llei que no afecta la regulació d'una situació jurídica concreta ni conté altre contingut més enllà d'una remissió a un futur reglament, encara més si tampoc no es fixa un termini per dictar-lo. Així, s'ha declarat inconstitucional aquesta situació en tant que els arguments que addueix el Govern «no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máximo cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia» (STC 29/1982, FJ 6, i 29/1986, de 20 de febrer, FJ 2.c). Per contra, s'han admès mitjançant decret llei les habilitacions al reglament relacionades amb canvis organitzatius o necessàries, atesa la impossibilitat tècnica de

procedir a una aplicació immediata dels preceptes de la legislació d'urgència (STC 23/1993, de 21 de gener, FJ 6).

En definitiva, el Tribunal Constitucional conclou que «lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo» (STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 7, citant STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 7).

Sobre els límits de la remissió d'un decret llei a un reglament des d'una altra perspectiva diferent, com és la seva adequació al principi de reserva de llei i a altres prescripcions constitucionals, hi tornarem en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen, quan tractem l'apartat dos de la disposició addicional setena debatuda i la modificació que du a terme de la LPGE 2018.

B) Un cop exposat breument el paràmetre constitucional sobre el pressupòsit habilitant dels decrets llei estatals, passarem a aplicar-lo al cas que ens concerneix, a partir dels dubtes plantejats pel sol·licitant.

a) El RDL 11/2020, com hem avançat, és una de les disposicions governatives amb rang de llei dictades en ocasió de la pandèmia originada per la COVID-19, d'acord amb la declaració de l'OMS d'11 de març de 2020. De la mateixa forma que la resta de decrets llei que hi estan relacionats i tal com indica en la seva exposició de motius, el Decret llei incorpora un conjunt variat de mesures per fer front a una imprevisible situació d'emergència de salut pública, la qual requereix actuacions urgents i contundents amb l'objectiu d'esporeir l'impacte d'una crisi sense precedents (part I, primer par.).

Afegeix, a més, que la «crisi sanitària està tenint un impacte directe en l'economia i en la societat, en les cadenes productives i en el dia a dia dels ciutadans, així com en els mercats financers» (part I, segon par.), per la qual

cosa manifesta que cal una mobilització de recursos espanyols i europeus per afrontar aquesta circumstància excepcional (part I, quart par.). Altrament, invoca una certa provisionalitat de les mesures, quan diu que s'ha de «fomentar una tornada ràpida a la normalitat una vegada es restableixin les condicions de mobilitat i s'aixequin les mesures de contenció» (part I, cinquè par.). De forma que «cal evitar que l'alentiment econòmic derivat d'una situació conjuntural com l'actual tingui un impacte de caràcter estructural que dificulti la recuperació econòmica i social una vegada superada aquesta situació excepcional» (part I, sisè par.).

Finalment, en el mateix proemi es justifiquen, per bé que molt sintèticament, els grups de mesures aprovades per aquesta disposició governativa d'urgència (part V), així com també, amb caràcter general, les raons de la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent, tot invocant la jurisprudència constitucional sobre el pressupòsit formal habilitant del decret llei (part VI).

En concret, els paràgrafs de l'exposició de motius dedicats a la justificació de la disposició addicional setena RDL 11/2020 són els quinze i setze de la part V. Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, el primer està dedicat a descriure les fonts del sistema de formació professional per a l'ocupació i es limita a indicar que una d'aquestes fonts, amb la qual es nodreix el sistema de formació professional, està constituïda pels ingressos que aporten les empreses i els treballadors de manera finalista. El segon paràgraf esmentat afegeix que, atès l'impacte econòmic de la crisi sanitària provocada per la COVID-19, cal canviar parcialment l'afectació d'aquests recursos, de forma que es puguin aplicar a altres prestacions o accions més enllà de la mera formació professional per a l'ocupació, dins del sistema regulat de desocupació.

b) La sol·licitud de dictamen se centra en posar de manifest que no hi ha una explicació convincent ni directa en relació amb la congruència entre la mesura adoptada i la circumstància que la justifica. Per tant, en les seves paraules

critica especialment que «no apareix prou explícita la connexió de sentit» entre el pressupòsit i la mesura adoptada, «[n]i s'exposa per què la situació causada» per la pandèmia ha determinat el canvi en la destinació dels fons de la formació professional. Ni tampoc de quina manera «aquesta modificació contribuirà a la millora de l'economia». Ni, finalment, s'aporta cap estimació ni avaluació de l'impacte que aquest canvi tindrà en la formació dels treballadors o en l'atur.

En conseqüència, el peticionari no qüestiona amb la mateixa intensitat ni argumentació l'adopció de la figura del decret llei sobre la base d'un pressupòsit habilitant com el fet mateix que la mesura adoptada serveixi realment per minorar els seus efectes. El Govern, doncs, rebutja principalment que la mesura sigui congruent amb el pressupòsit que l'habilita, per manca d'acreditació de la dita connexió de sentit o congruència.

c) Al respecte, cal recordar que la congruència del pressupòsit habilitant amb la mesura s'ha de trobar en l'exposició de motius, però també en el debat de convalidació que es va efectuar el proppassat 9 d'abril de 2020 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 17, del mateix 9 d'abril, exp. 130/000012) i en l'expedient d'elaboració de la norma (com demana la STC 1/2012, FJ 7). Per tant, examinarem a continuació ambdós elements per separat.

Pel que fa a l'exposició de motius, aquesta indica, com hem dit, que el canvi en el destí finalista dels recursos ve motivat per «l'impacte econòmic ocasionat per les mesures aprovades per a fer front a la crisi sanitària provocada per la COVID-19» (setzè par. de la part V). Aquest argument cal posar-lo en relació amb les altres afirmacions de l'exposició de motius citades abans, que complementen i donen coherència a cadascuna i al conjunt de les mesures preses en el context d'excepció que es vol esmorteir.

D'aquesta manera, a banda dels paràgrafs específics precitats, hi ha altres referències a la situació excepcional dins de l'exposició de motius que poden complementar la justificació de la mesura adoptada. Així, es constata que «[e]n aquestes circumstàncies excepcionals, la política econòmica s'ha d'orientar a protegir l'ocupació, ajudar els més vulnerables i mantenir el teixit productiu» (part I, cinquè par.). Igualment, a la part II (mesures dirigides a treballadors, famílies i col·lectius vulnerables), en particular al darrer paràgraf de la seva secció primera (mesures dirigides a famílies i col·lectius vulnerables), atesa la dificultat d'accés a l'ocupació, almenys mentre dura la situació de crisi sanitària, es preveuen expressament uns subsidis, com ara l'aplicable al col·lectiu de treballadors temporals.

Certament, no es tracta d'una argumentació detallada ni sustentada amb dades específiques, però la mesura adoptada a la disposició addicional setena troba la seva raó de ser en la situació de crisi sanitària i sobretot en l'impacte econòmic d'aquesta sobre un gran nombre de sectors, en especial les persones més vulnerables, entre les quals es troben aquelles que transitòriament perden el seu lloc de treball.

Així doncs, la connexió de sentit la trobem en la reiteració d'un motiu que s'empra per justificar el Decret Llei en el seu conjunt (segon par. de la part I de la dita exposició) i que també és causa justificativa d'altres decrets Llei aprovats per donar resposta als efectes negatius de la pandèmia en l'àmbit econòmic i laboral, entre d'altres (catorzè i quinze par. de la part I), com es recorda al debat de convalidació. A més, altres preceptes, com ara l'article 14 i la disposició addicional quarta RDL 11/2020, també preveuen mesures que canvien la destinació d'altres fonts per proveir de recursos les arques públiques, molt necessitades en un moment de crisi.

Amb relació al debat de convalidació, la vicepresidenta tercera del Govern de l'Estat i ministra d'Afers Econòmics i Transformació Digital va referir-se, en

general, al fet que el RDL 11/2020 «completa la red [...] frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis» (p. 70), argument que es reitera en altres decrets llei dictats a propòsit de la pandèmia. I, concretament sobre la disposició que dictaminem, només va descriure que «[s]e permite que los recursos para formación profesional puedan aplicarse a la financiación de cualquiera de las prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo» (p. 73), sense més argumentació. Sobre la disposició addicional setena no hi va haver cap objecció, llevat de la crítica d'un diputat que sostenia que el Govern estatal aprofitava la situació per sostreure recursos a les comunitats autònomes (p. 100). La ministra no va respondre aquesta al·legació ni altres qüestions suscitées al debat. El RDL 11/2020 va ser convalidat per 171 vots a favor, 2 en contra i 174 abstencions.

Efectuades les consideracions anteriors, entenem que la justificació general de la situació d'extraordinària i urgent necessitat, descrita a l'exposició de motius, al·ludida en la referència específica a la disposició addicional setena, és suficient per emparar aquesta disposició, en tant que només quan les mesures són diverses exigeixen una justificació diferent de la situació concreta d'urgència i necessitat (STC 199/2015, FJ 5). En efecte, la mateixa adopció del decret llei es fonamenta per l'eclosió sobtada de l'esmentada crisi sanitària, econòmica i social produïda per la pandèmia. És evident que les notes d'extraordinària i urgent necessitat, que requereix la Constitució i que qualifiquen la necessitat de dictar el decret llei, són presents de forma natural en la situació genèrica descrita a l'exposició de motius, tot i que, com hem constatat, no s'explicitin específicament i raonada amb detall per a cadascuna de les nombroses mesures o grup d'aquestes que s'hi contenen.

De fet, la justificació general del RDL 11/2020 conté un patró comú aplicable a la gran majoria de les mesures concretes adoptades, com és que la crisi sanitària i el seu impacte econòmic exigeixen la cerca de recursos econòmics per fer front a les necessitats imperioses dels ciutadans, especialment dels

més vulnerables, entre els quals hi trobem els desocupats a conseqüència de l'aturada general de l'economia. En el cas que dictaminem, la conjuntura sobtada de necessitat requereix una munió de recursos que se cerquen allà on n'hi ha, com ara als fons per a la formació professional per a la ocupació, a fi d'aplicar-los provisionalment a fer front a la dita situació d'extraordinària i urgent necessitat.

En resum, per bé que la modulació de l'afectació de fons de la formació professional per ajudar econòmicament la crisi no té d'entrada una connexió «directa» amb aquesta finalitat, ni s'ha explicat suficientment, com no s'ha fet tampoc en altres mesures concretes del RDL 11/2020, hom pot dir que hi ha una connexió indirecta o mediata, que es pot inferir de la situació de crisi sanitària i especialment dels seus efectes econòmics subsegüents, com s'hi refereix expressament l'apartat u de la disposició addicional setena RDL 11/2020. No són, doncs, mesures manifestament inadequades per assolir les finalitats que pretenen, en el sentit que calen recursos per fer front a aquests greus efectes, en particular pel que fa a la desocupació transitòria o definitiva. Aquesta relació «indirecta» entre la mesura i el pressupòsit habilitant permet complir l'exigència expressada per la doctrina constitucional (STC 1/2012, FJ 11).

Adicionalment, la desafectació parcial dels ingressos derivats de la recaptació de la quota de formació professional per a l'ocupació és una mesura extraordinària i transitòria que, d'acord amb la disposició addicional setena.u del Decret llei, s'aplicarà durant l'exercici 2020, de manera que hom pot albirar que l'impacte en el finançament del sistema de formació professional d'aquesta mesura, tot i que encara no ha estat definit quantitativament, és acotat en el temps. Per tant, la mesura és coherent amb les finalitats del Decret llei.

D'altra banda, la mesura no es pot considerar arbitrària (DCGE 5/2019, FJ 3), ni encaixa amb un supòsit «de uso abusivo o arbitrario», en paraules del

mateix Tribunal Constitucional (STC 100/2012, de 8 de maig, FJ 8), dins del conjunt de les prescripcions adoptades, per raó de la situació de crisi sanitària, econòmica i social que es vol subvenir. D'aquesta manera, hi ha una certa connexió material entre els recursos que s'afecten (els ingressos provinents de les cotitzacions vinculades a la formació professional obtinguts el 2020) i la finalitat a la qual es destinen (qualsevol de les prestacions i accions del sistema de protecció per desocupació definides a l'art. 265 TRLGSS, incloses les de caràcter sanitari i de formació, dels seus apts. 1.b.3 i 2, o per finançar programes que fomentin la contractació de persones desocupades o les ajudin a recuperar la feina), si bé amb la modificació de la destinació dels fons esmentats, els fins als quals es poden afectar s'han ampliat sensiblement respecte del que la legislació anterior disposava.

d) Esclarit això, ens podem plantejar si la remissió reglamentària que introdueix la disposició addicional setena es concilia bé amb la doctrina constitucional sobre l'extraordinària i urgent necessitat, ja que no conté cap termini per portar a cap la regulació que hauria de contenir, com és l'establiment de la proporció dels ingressos derivats de les cotitzacions que s'han aplicar a la formació professional per a l'ocupació, en els termes de la LPGE 2018.

En aquest sentit, d'acord amb el paràmetre que hem exposat abans, allò que el Tribunal Constitucional ha declarat incompatible amb la legislació d'urgència són les remissions reglamentàries exclusivament deslegalitzadores, que degraden el rang de llei, i no, en canvi, les habilitacions reglamentàries, encara que no disposin de termini màxim. D'aquesta doctrina es desprèn que allò que resulta veritablement rellevant és que la legislació d'urgència produeixi una innovació normativa efectiva i no que el règim jurídic que aquest introdueixi sigui complet o definitiu (STC 11/2002, FJ 7). O el que és el mateix, el que impedeix realment l'article 86.1 CE és que les mesures que introdueixi el

decret llei manquin de qualsevol tipus d'efecte innovador en la situació de necessitat que pretén solucionar o mitigar (STC 332/2005, FJ 7).

L'habilitació reglamentària que conté la nova redacció de l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena LPGE 2018, donada per l'apartat dos de la disposició addicional setena RDL 11/2020, no té un termini establert per determinar quina proporció dels recursos provinents de les quotes de formació professional per a l'ocupació s'afectaran de forma finalista a aquest àmbit. Però no es tracta pròpiament d'una deslegalització inconstitucional, com s'exposarà més endavant, i el Decret llei produeix una innovació normativa efectiva que ha tingut efectes pràctics i jurídics immediats.

Com s'ha posat de manifest en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, la flexibilització que ha introduït la disposició addicional setena del RDL 11/2020, que permet l'afectació a altres finalitats diferents de la formació professional per a l'ocupació dels fons provinents de les cotitzacions, constitueix la mesura que innova la situació jurídica preexistent. El canvi de sistema ja és efectiu, tot i que cal negociar i establir la proporció precisa dels fons, que es concretarà més endavant. D'aquesta manera, la remissió reglamentària és complementària de la mesura adoptada i instrument per concretar l'abast de l'afectació, perquè té per objecte determinar la proporció dels fons provinents de la quota de formació professional que es destinaran a finançar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral regulat per la Llei 30/2015.

Per tant, es pot dir que la mesura adoptada per la disposició addicional setena RDL 11/2020, tot i que no introdueix un règim jurídic complet o definitiu, és d'eficàcia immediata i ha produït la innovació normativa d'una matèria (STC 11/2002, FJ 7), ja que l'alteració parcial del caràcter finalista dels fons derivats de les cotitzacions, als quals es refereix, permet a l'Estat, dins dels límits materials que s'hi defineixen, comptar des d'aquest moment amb uns recursos

econòmics que, d'altra manera, hauria d'assignar en la seva totalitat a les comunitats autònomes per a la gestió per part d'aquestes de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

Per aquesta raó, es compleix el requisit jurisprudencial de la connexió de sentit entre la mesura i el pressupòsit habilitant, per la qual cosa el RDL 11/2020, pel que fa a la disposició addicional setena, és conforme, des d'aquesta perspectiva, amb el requisit formal previst a l'article 86.1 CE.

2. Seguidament, tractarem els límits del decret llei per raó de l'objecte regulat establerts a l'article 86.1 CE. Sobre aquesta qüestió, hem de dir que l'àmbit material vedat a aquestes disposicions ha estat analitzat per la jurisprudència constitucional i per aquest Consell en diverses ocasions. En particular, ens servirà de referència tant la primerenca STC 111/1983, de 2 de desembre (FJ 8), com la doctrina desenvolupada en resolucions posteriors, entre d'altres, les STC 182/1997, de 28 d'octubre (FJ 6 i 7), i 329/2005, de 15 de desembre (FJ 8), i, pel que fa al Consell, els DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2.2; 6/2012, d'1 de juny, FJ 2.2; 5/2015, de 20 d'abril, FJ 2.4; 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2.3, i 6/2019, FJ 2.2.

Atès el contingut de la regulació objecte de dictamen que, com s'ha explicat, incideix en la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral i la seva connexió amb el dret al treball (art. 35 CE), ens interessa particularment l'abast de la prohibició d'afectació als «drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats al títol I» de la Constitució pel que fa a l'esmentat dret constitucional. Analitzarem també si aquesta prohibició s'estén a la regulació per via de disposició governativa legislativa d'urgència dels principis rectors de política social i econòmica i, més concretament, els de l'article 40.2 CE, que estableix el mandat als poders públics de garantir la formació i readaptació professionals.

A) En el DCGE 6/2019 es recorda que l'article 86.1 CE fixa els límits materials a què necessàriament s'ha d'atenir el Govern de l'Estat quan dicti un decret llei, entre els quals, pel que ara ens ocupa, que no podran «afectar» els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I. Així, fent citació de jurisprudència constitucional, es constata que aquesta ha interpretat que la figura del decret llei no ha de ser entesa en la seva literalitat estricta pel que fa a la limitació material continguda a l'article 86.1 CE, ja que això el buidaria de contingut i el faria inservible per regular, amb més o menys incidència, qualsevol aspecte del títol I de la Constitució. En definitiva, si s'efectués una interpretació expansiva de l'abast de l'expressió «no podran afectar» en el sentit que equival a qualsevol regulació que incideixi en els drets constitucionals regulats en el títol I, «el decret llei, com a instrument normatiu previst a la Constitució i a l'Estatut, esdevindria pràcticament inoperant (DCGE 2/2019, FJ 2.3)» i, en definitiva, inservible com a instrument normatiu idoni per regular i donar resposta a circumstàncies canviants de la nostra societat (FJ 2.2).

D'aquesta manera, en el DCGE 5/2012 vam dir, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, que la interpretació restrictiva de l'abast de la clàusula de l'article 86.1 CE hauria «estat essencialment concebuda per evitar la inaplicació de fet de la figura del decret llei». Així, els criteris bàsics per a l'aplicació de la dita clàusula són que la legislació d'urgència no pot regular el règim general dels drets, els deures i les llibertats del títol I CE, tenint en compte que per valorar aquests conceptes cal partir tant de la configuració constitucional que tenen en cada cas com de la naturalesa i l'abast de la concreta regulació de què es tracti. Igualment, s'ha de tenir present la ubicació sistemàtica del dret, el deure o la llibertat en l'esmentat títol I CE, dins de les diferents seccions i els capítols que l'integren, de la qual, entre d'altres, deriva el distint grau d'intensitat o rigor de les garanties de què gaudeixen, segons preveu l'article 53 CE (FJ 2.2).

Respecte al «règim general» d'un dret, d'un deure o d'una llibertat, hem d'entendre que «és equiparable a l'establiment del seu règim jurídic, és a dir, a l'ordenació de les regles relatives a la titularitat, a l'objecte, a la forma o al procediment que defineixen el dret, a més de les referides als límits i a les garanties per al seu exercici, tots ells elements essencials del dret» (DCGE 5/2012, FJ 2.2, i 6/2012, FJ 2.2).

De la ubicació sistemàtica d'aquests en el text constitucional, dins de les diverses seccions i els capítols del títol I, com també dels diferents nivells en les garanties previstes constitucionalment (art. 53 CE), també es deriva una diferent modulació i concreció de l'abast i el rigor de la limitació prevista a l'article 86.1 CE. D'altra banda, tampoc no es pot equiparar la intensitat de la protecció dels anomenats drets primaris directament garantits per la Constitució amb una regulació dels instruments tècnics o de suport material que permeten el seu exercici (DCGE 5/2012, FJ 2.2, fent citació de la STC 329/2005, FJ 9).

Quant als principis rectors de política social i econòmica, només recordar que els drets als quals fan referència «gaudeixen de les garanties previstes a l'article 53.3 CE. I, per tant, el seu reconeixement, respecte i protecció "informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics", estatals i autonòmics. Així mateix, només es poden al·legar davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin». Per tant, *prima facie*, no són drets subjectius «en el mateix sentit que els drets del capítol segon del títol I, de la Constitució, sinó que consisteix[en] en un principi rector, dels diversos previstos al capítol tercer, que comporta un mandat vinculant per als poders públics» (DCGE 6/2012, FJ 2.2).

B) Pel que fa al cas dictaminat, atendrem en especial el DCGE 5/2012 (FJ 2.2), en el qual hem tractat el límit material de no afectar els drets, en particular

els de l'àmbit laboral. Hom pot dir que l'afectació del Decret Llei al dret del treball (art. 35 CE) és tangencial i indirecta, ja que la seva disposició addicional setena, relativa al finançament de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, com veurem, no regula en cap moment els elements essencials del règim jurídic general de l'esmentat dret constitucional.

En aquest sentit, en allò que ara interessa, l'article 35 CE reconeix el dret constitucional al treball i a la promoció a través d'aquest i remet a la llei la regulació d'un estatut dels treballadors, que l'ha dotat d'un feix de drets laborals bàsics (art. 4.1 ET). Més enllà d'aquests, afegeix un conjunt de drets que configuren la relació laboral, entre els quals, el dret a la promoció i a la formació professional per a la millora de l'ocupabilitat (art. 4.2.b i 23 ET), en poder-se limitar la dotació econòmica dels cursos de formació. Així, el dret a la promoció a través del treball es connecta amb la funció de foment de la formació professional que han de realitzar els poders públics, prevista a l'article 40.2 CE (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 10), com a principi rector. Val a dir que l'anomenat dret a la formació professional també es recull a l'article 25 EAC (i 21.5 EAC). La formació professional dels treballadors ocupats (o les seves accions formatives) ha estat reconeguda pel Tribunal Constitucional com «un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral» (per totes, STC 95/2002, FJ 8, i 62/2013, de 14 de març, FJ 3).

D'acord amb l'article 10.2 CE, els drets constitucionals s'han d'interpretar en consonància amb la Declaració universal de drets humans (DUDH) i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya. En aquest sentit, tot i l'absència d'una explícita menció a la formació professional de l'article 23 DUDH (on es va inspirar l'art. 35 CE), cal tenir en compte l'article 26 DUDH, que preveu que la instrucció tècnica i professional ha de ser generalitzada; el Conveni sobre la desocupació de l'Organització Internacional del Treball (OIT) (1934); el Conveni 122 de l'OIT sobre política d'ocupació (1964), i la Recomanació 169 de l'OIT (1984), que procuren una política

encaminada a resoldre el problema de l'atur, a través de garantir el treball per a totes les persones disponibles i que cerquin feina, i que aquesta sigui productiva i lliurement escollida, d'acord amb la formació adequada a les tasques a desenvolupar. Igualment, el Conveni 168 de l'OIT sobre el foment de l'ocupació i la protecció contra l'atur (1988) introdueix la necessitat d'instituir la formació i orientació professionals.

Els drets laborals han estat afirmats també en el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals de 1966 (PIDESC). Així, als nostres efectes, l'apartat segon de l'article 6 requereix que els estats han de realitzar programes, polítiques i tècniques d'orientació i formació tècnica i professional per assolir la plena efectivitat del dret al treball, constituint, per la seva formulació, un principi d'actuació dels poders públics. Finalment, la Carta social europea, en la versió de 3 de maig de 1996, reconeix el dret a la formació professional en el seu article 10 (a banda de la menció en l'art. 1.4 de la mateixa Carta), on s'exposen els compromisos dels estats per assegurar el seu exercici efectiu. Dins del dret a l'educació, la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea menciona el dret d'accés a la formació professional (art. 14.1).

D'aquesta manera, el dret al treball de l'article 35 CE (STC 22/1981, de 2 de juliol, FJ 8) apareix com un dret complex, que inclou un ventall de drets subjectius i de mandats al legislador, que s'han de fer efectius en la relació laboral. Així, el reconeixement del dret al treball obliga especialment els poders públics a una determinada política de foment, a banda de garantir prestacions concretes. Per tant, el dret al treball és un dret ple en la seva formulació, però variable en l'abast del seu contingut, per la dependència de les condicions socioeconòmiques de cada Estat, el qual formalitzarà una determinada realització del dret, a través de la legislació i les seves polítiques públiques d'ocupació. El dret al treball constitucionalitzat no és exigible com un dret personal i individual, de forma que els poders públics no poden condicionar la

llibertat contractual amb la finalitat d'assegurar un lloc de treball per a tota persona.

Conseqüentment, es distingeix una doble dimensió individual i col·lectiva del dret al treball. La segona requereix una política pública encaminada a la plena ocupació o a minvar els efectes nocius, per a la societat i per als individus, d'un atur persistent. Igualment, aquesta dimensió col·lectiva procura la igualtat d'oportunitats, la formació continuada, la readaptació professional dels treballadors i el dret al subsidi d'atur per a aquells que han perdut el lloc de treball.

Dit això, és clar que el RDL 11/2020 no fa una regulació general del règim jurídic del dret al treball, ni tampoc del dret a la promoció de la formació professional a la qual es refereix la disposició addicional setena RDL 11/2020. I això perquè la norma dictaminada es refereix solament a la distribució dels recursos econòmics relatius a una part del finançament, que és un aspecte concret del dret a la formació professional per a l'ocupació. Per tant, regula amb caràcter instrumental aquest aspecte, sense configurar el dret ni, en el sentit descrit per la doctrina constitucional, alterar-ne els seus elements essencials (STC 35/2017, FJ 5, i DCGE 5/2012, FJ 2.2).

Finalment, cap dels principis rectors constitucionals de política social i econòmica, per molt que alguns incloguin el reconeixement de drets, queda exclòs de la regulació per decret llei. Ja hem vist que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, només estrictament els drets del títol I, amb els matisos esmentats abans, sense incloure els principis rectors prescrits a qualssevol dels seus capítols, són matèria vedada als decrets llei (STC 139/2016, de 21 de juliol, FJ 6).

Ultra això, el principi rector de foment d'una política que garanteixi la formació i readaptació professionals per part dels poders públics conté una formulació

oberta que pot tenir diversos desenvolupaments legals i aplicacions governatives i judicials (art. 53.3 CE), de manera que, des de la perspectiva de les matèries vedades al decret llei, tampoc no es pot dir que estigui garantit constitucionalment un únic model que hagi estat ara contradit pel RDL 11/2020. A més, des d'una altra perspectiva, un principi rector pot tenir diversos desenvolupaments. La literalitat constitucional de l'article 40.2 CE, que conté un mandat als poders públics de foment de la formació i readaptació professionals, no garanteix cap model concret, com suggereix la sol·licitud, de manera que el RDL 11/2020 tampoc no contradiu aquesta prescripció genèrica del precepte constitucional.

En conclusió, la disposició addicional setena del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, no vulnera els límits materials de l'article 86.1 CE en relació amb l'article 35 CE, ni tampoc vulnera l'article 40.2 CE.

Tercer. Examen de l'adequació a la Constitució de la remissió al reglament que preveu la disposició addicional setena, apartat dos, del RDL 11/2020

1. En aquest fonament jurídic examinarem la naturalesa i l'abast de la remissió reglamentària que conté la nova redacció de l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena LPGE 2018, donada per l'apartat dos de la disposició addicional setena RDL 11/2020, ara qüestionada, i la seva adequació o no a la Constitució.

A) Es transcriu, doncs, a continuació, el redactat d'aquest text de la disposició addicional cent vint-i-quatrena de la LPGE 2018, tal com queda després de l'entrada en vigor de la mencionada disposició addicional setena del Decret llei, que diu que:

«Sense perjudici d'altres fonts de finançament, els fons provinents de la quota de formació professional es destinen, en la proporció que es determini reglamentàriament, a finançar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació regulat per 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, inclosos els corresponents a programes públics d'ocupació i formació, tot això amb l'objecte d'impulsar i estendre entre les empreses i els treballadors ocupats i desocupats una formació que respongui a les seves necessitats del mercat laboral i contribueixi al desenvolupament d'una economia basada en el coneixement.»

D'una primera lectura del seu contingut, es desprèn que fa referència al finançament de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral i, més concretament, a una concreta via específica d'aquest, com són els fons que deriven de les quotes de formació professional aportades per les empreses i les persones treballadores. Sobre aquesta qüestió, cal recordar que la mateixa Llei 30/2015, quan regula quins són els recursos econòmics que nodreixen el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, estableix diverses fonts d'ingressos: les cotitzacions per les esmentades quotes de formació professional; les aportacions específiques establertes en el pressupost del SEPE; els fons propis de les comunitats autònomes amb competències estatutàriament assumides en aquest àmbit; els fons provinents de cofinançament mitjançant el Fons Social Europeu o altres ajudes europees i, si s'escau, altres cotitzacions per formació professional que puguin exigir-se a diversos col·lectius beneficiaris en la Llei de pressupostos generals de l'Estat de cada exercici (art. 6.1 Llei 30/2015).

A més, respecte a la primera modalitat de finançament, que és la que ara ens interessa, la mateixa Llei 30/2015 declara la unitat de caixa de la quota de formació professional i l'accés a un finançament suficient, estable i equitatiu en el conjunt del sistema de formació professional per a l'ocupació, que inclogui el finançament provinent de la quota esmentada, la qual, diu, té

caràcter finalista (art. 3.e i disp. add. vuitena i, en aquest mateix sentit, art. 8.1 RD 694/2017). També amb relació a aquesta aportació, que té un paper destacat respecte del total de recursos econòmics disponibles en aquest sector, la mateixa Llei 30/2015 remet el detall de la seva regulació i desenvolupament a la Llei de pressupostos generals de l'Estat de cada exercici (art. 6.1, primer par.).

Aquesta és, doncs, la funció instrumental de la disposició addicional cent vint-i-quatre LPGE 2018, aplicable a l'exercici pressupostari de l'any 2020, la qual, llevat de la modificació operada al seu apartat u pel Decret Llei objecte del Dictamen, conté un seguit de previsions molt semblants a les de les seves predecessores. A grans trets, preveu que els fons que finalment es destinin al sistema de formació professional per a l'ocupació de la Llei 30/2015 s'aplicaran en un 50% a fer front a les despeses necessàries per a l'execució de les iniciatives formatives dirigides prioritàriament a treballadors ocupats i el 50% restant a les dels treballadors desocupats.

Adicionalment, incorpora a l'esmentat repartiment altres especificacions, com seria el percentatge concret dels ingressos obtinguts que s'han de destinar a la formació dels agents socials o els empleats públics (apt. dos). O que quan les comunitats autònomes amb competències estatutàriament assumides en matèria de polítiques d'ocupació optin per aplicar el règim de concessions, aquestes rebran directament del SEPE les transferències dels fons públics corresponents, d'acord amb el que preveu la normativa aplicable (apt. tres). A l'últim, regula la qüestió dels crèdits a les empreses que cotitzen per la contingència de formació professional per a la formació dels seus treballadors, incloent-hi l'establiment dels percentatges de bonificació en funció de la mida d'aquestes i la possibilitat d'un crèdit addicional si han concedit permisos individuals de formació als seus treballadors (apt. quatre).

Dit això, si comparem el text reformat amb l'anteriorment vigent, el canvi operat en l'esmentada disposició addicional de la LPGE 2018 consisteix en la sola introducció de l'incís «en la proporció que es determini reglamentàriament». Val a dir que aquesta remissió al reglament és una conseqüència directa de la modificació introduïda en el règim de finançament del sistema de formació professional per l'apartat u de la disposició addicional setena RDL 11/2020, que, com hem indicat, desdibuixa el caràcter finalista de les quotes de formació professional tal com es concebia fins ara. Es tracta d'una desafectació que, recordem, té caràcter «excepcional i extraordinari» i que permet l'aplicació parcial dels ingressos derivats d'aquestes quotes de formació professional a les despeses del sistema per a la formació professional ocupacional en l'àmbit laboral establert a la Llei 30/2015, i a altres accions protectores per desocupació, tant a nivell contributiu com a nivell assistencial, llistades a l'article 265 TRLGSS (segons els art. 263 i 274 TRLGSS, s'entén que el primer nivell té per objecte proporcionar prestacions substitutives de les rendes salarials deixades de percebre i que el segon, que és complementari de l'anterior, garanteix la protecció dels treballadors desocupats que es troben en algun dels supòsits previstos a la Llei mateixa).

És, doncs, precisament, el reglament al qual es remet el nou apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena LPGE 2018 l'encarregat de determinar en quina proporció es destinaran els ingressos de les dites quotes al sistema de formació professional per a l'ocupació i, per tant, quins d'aquests fons queden lliures per ser aplicats a les altres finalitats expressament previstes a la legislació d'urgència. En altres paraules, com hem dit, l'objecte del reglament que es dicti és concretar la quantia dels recursos econòmics derivats d'aquesta específica via de finançament que s'han de destinar al sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

B) La sol·licitud de dictamen considera que aquesta remissió reglamentària constitueix «una deslegalització contrària a l'art. 6 de la Llei 30/2015, i també

contrària a la reserva de llei fixada en l'art. 53.1 de la Constitució espanyola i a la reserva de llei pressupostària que manté l'art. 6 de la Llei 30/2015, de conformitat amb l'art. 134 de la mateixa Constitució». I això amb més motiu si es té en compte que el caràcter finalista de les quotes continua vigent a la Llei 30/2015 (art. 3 i disp. add. vuitena). El peticionari afegeix també que el Decret Llei trenca el principi d'unitat de caixa, que és un principi general de naturalesa comptable que garanteix la unitat financera del subsistema de la formació professional contínua i del seu règim econòmic, mitjançant la vinculació dels seus fons al compliment dels objectius que presideixen el seu funcionament.

2. Quant al primer i principal retret exposat, cal fer algunes consideracions, sense ànim exhaustiu, sobre la figura de la «deslegalització», definida tradicionalment com una degradació de rang o com una apertura al reglament d'una matèria o un sector material fins llavors regulat per la llei, que suposa, per tant, la transferència del poder legislatiu parlamentari al poder governamental. Així, la deslegalització possibilitaria una regulació reglamentària contrària a una llei anterior i, en principi, que el legislador que ha autoritzat el reglament a intervenir en àmbits regulats per normes amb rang de llei tornés a recuperar, en qualsevol moment que ho considerés convenient, la normació de la matèria deslegalitzada. Val a dir que l'esmentada potestat legal de configuració, a banda del respecte a altres prescripcions constitucionals, tindria com a límit específic el principi de reserva de llei (art. 53.1 CE), entès en aquest cas com aquelles matèries que estan sotretes a la seva ulterior degradació de rang. Cal assenyalar que no sempre és fàcil distingir aquesta facultat del legislador d'altres figures que tenen trets coincidents, com serien la remissió normativa en blanc, el reglament independent o la creació d'una reserva de reglament, d'entre les quals ens referirem també a la primera, ja que la prohibició de remissió en blanc actuaria igualment com a límit per al legislador en l'aplicació del principi de reserva de llei quan es tracti de regular els drets i llibertats dels articles 14 a 38 CE.

El Tribunal Constitucional ha entès que «toda operación deslegalizadora supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la Ley deslegalizadora de tal manera que a partir de ésta y en su virtud pueda ser regulada por normas reglamentarias» (STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 2.C). Per tant, hom pot dir que no es tracta d'una delegació al reglament de cap capacitat o facultat, sinó que es produeix una renúncia de la llei que obre la possibilitat d'una futura regulació reglamentària. La deslegalització pot ser parcial o total, pot estar sotmesa a un termini i s'ha de dur a terme, en principi, mitjançant llei ordinària, si bé la jurisprudència ha admès el decret llei deslegalitzador quan no es desvirtuen els requisits constitucionals, formals i materials, que avalarien la seva emissió (STC i fonament jurídic ibídem). Certament, la deslegalització en sentit estricte és una figura d'ús poc habitual que, no gensmenys, podria tenir una funcionalitat en l'àmbit de l'organització administrativa i en l'adaptació a normatives tècniques sotmeses a canvis constants i que podria resoldre, en determinades circumstàncies, la «innecesariadad de la intervenció del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos» (STC 203/2013, de 5 de desembre, FJ 7).

Fetes les consideracions anteriors, cal assenyalar que la remissió que fa el legislador al reglament en l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena LPGE 2018 no seria una deslegalització en els termes exposats, sinó una remissió de la llei al reglament perquè reguli una qüestió específica. En altres paraules, el legislador no ha disposat que sigui el titular de la potestat reglamentària qui d'ara endavant reguli el règim jurídic del finançament de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral derivat dels ingressos de les quotes d'empresaris i treballadors, sinó que l'habilita perquè, de forma complementària, en concreti un determinat aspecte del seu règim. Efectivament, el règim jurídic d'aquesta qüestió es troba encara previst a la Llei 30/2015 i, per disposició d'aquesta, completat mitjançant la LPGE 2018,

vigent per a l'exercici 2020, la qual ha estat reformada, en els termes indicats, per una altra norma amb rang de llei, com és el RDL 11/2020. Per tant, el reglament que es dicti no substitueix aquesta regulació legal ni pot anar en contra del seu contingut. Al contrari, com hem dit, és complement d'aquesta regulació, en la mesura que té com a objectiu materialitzar el mandat legal de desafectació parcial del caràcter finalista dels ingressos derivats de les quotes de formació professional per a l'ocupació que resulta de la reforma del marc legal esmentat i establir el percentatge o la proporció dels ingressos que, finalment, es destinaran a l'esmentada formació professional.

En definitiva, la remissió al reglament objecte d'examen constituiria més aviat un supòsit de col·laboració entre llei i reglament que s'hauria d'analitzar des de la perspectiva de si respecta o no el principi de reserva de llei. I, pel que ara ens ocupa, amb relació amb els drets constitucionals del capítol segon del títol I de la Constitució als quals podria afectar, com seria el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració suficient (art. 35.1 CE).

3. Quant a la formació professional, ja hem vist que, d'una banda, es troba recollida entre els principis rectors de política social i econòmica relatius a l'actuació dels poders públics en relació amb el treball, més concretament a l'apartat 2 de l'article 40 CE, que encomana a aquests fomentar una política que garanteixi la formació i readaptació professionals. I, de l'altra, és una concreció d'un dels drets de la relació laboral que integren el dret constitucional al treball, que requereix una configuració legal dels seus elements essencials, com ara el gaudi de permisos individuals per a assistència a cursos de formació, el pagament d'aquests a càrrec de l'empresari o la conciliació horària amb el desenvolupament del lloc de treball (art. 23 ET).

Dit això, als efectes d'aquest Dictamen, cal recordar que els principis rectors de política social i econòmica tenen una naturalesa molt diversa d'acord amb

el seu mateix enunciat constitucional, com també és distinta la valoració del seu grau d'eficàcia i exigibilitat (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 13). I que un principi rector es pot utilitzar com a criteri per resoldre sobre la constitucionalitat d'una acció positiva del legislador «cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida» (STC 45/1989, de 20 de febrer, FJ 4), de forma que els poders públics «deben buscar los medios para lograr que la realidad se acerque a los principios rectores» (STC 189/1987, de 24 de novembre, FJ 10).

Així, la formació professional com a «concepto unitario trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral» (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 3) i la desenvolupada en l'àmbit laboral (formació ocupacional i contínua, per a treballadors desocupats i ocupats, respectivament), a la qual es refereix l'article 40.2 CE, està directament relacionada amb la inserció dels treballadors i el manteniment al llarg de la vida laboral de les aptituds i qualificacions assolides, que van associades a la capacitat de la persona treballadora per accedir al lloc de treball, mantenir-se en aquest i promocionar-se a un altre (STC 95/2002, FJ 6; 244/2012, de 18 de desembre, FJ 3). Es tracta, en definitiva, de l'actualment denominada formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, en la terminologia del RD 694/2017, que desenvolupa la Llei 30/2015, la qual té evidents connexions materials amb el dret a la promoció a través del treball, en la mesura que constitueix un instrument indispensable per a l'exercici d'aquest (art. 35.1 CE).

En aquest sentit, la doctrina constitucional ha manifestat que la finalitat perseguida amb l'afectació de recursos pressupostaris al finançament de la formació contínua «se circunscribe al concreto y limitado objetivo de hacer efectivo el derecho de los trabajadores con empleo a su formación y readaptación profesionales, lo que redundará en su derecho fundamental a la promoción a través del trabajo (art. 35.1 CE)» (STC 95/2002, FJ 11). Per tant, la promoció professional, que no es pot deslligar de la formació professional

permanent que preservi la qualificació professional de la persona treballadora durant la seva vida laboral i permeti la conservació i, si escau, la millora de la seva relació laboral, requereix, des del punt de vista dels poders públics, una actuació legislativa que desplegui el seu règim jurídic com a element del dret al treball (art. 35.2 CE) i una política de foment i de suport material i econòmic (art. 40.2 CE).

Es pot dir, doncs, que la formació i la readaptació professionals, en la mesura que constitueixen la concreció efectiva d'una exigència que deriva del reconeixement constitucional del dret al treball i a la promoció professional (art. 35.1 CE), gaudeixen de la garantia del principi de reserva de llei ex article 53.1 CE.

4. Exposat l'anterior, cal, doncs, examinar si la remissió al reglament podria vulnerar el principi de reserva de llei respecte al dret al treball (art. 35.1 CE). Sobre la reserva de llei, és jurisprudència reiterada que aquesta és compatible amb la col·laboració reglamentària, amb uns límits més severs quan afecta drets i llibertats constitucionals. Com a regla general, se n'han exclòs «las remisiones que hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador» (STC 111/2014, de 26 de juny, FJ 4, fent citació de resolucions anteriors).

En conseqüència, les habilitacions o remissions legals a la potestat reglamentària poden permetre un complement de la regulació legal, quan sigui indispensable per motius tècnics o per optimitzar l'assoliment de les finalitats proposades per la Constitució o per la llei mateixa. De forma que no admetrien que el legislador transferís al titular de la potestat reglamentària la facultat de fixar regles limitatives, sense establir mínimament quines són les finalitats o els objectius que el reglament ha de perseguir (STC 112/2006, de 5 d'abril, FJ 5, i, en el mateix sentit, entre d'altres, STC 31/2018, de 10 d'abril, FJ 7;

139/2016, de 21 de juliol, FJ 9; 233/2015, de 5 de novembre, FJ 3). Tractant-se de drets i llibertats constitucionals, la remissió al reglament no podria constituir una remissió en blanc que abastés la regulació del seu règim jurídic general ni dels seus elements essencials, tal com hem dit en el fonament jurídic anterior.

Arribats a aquest punt, estem en condicions d'esclarir que l'habilitació al reglament que conté la norma objecte de dictamen no constitueix una remissió prohibida que vulneri el dret al treball, en el seu vessant del dret a la promoció i formació professionals. D'una banda, perquè el contingut de la mencionada habilitació es troba clarament delimitat al mateix Decret llei i complementa el seu mandat legal de desafectació parcial del caràcter finalista de les quotes de formació professional, a partir de la fixació de la proporció dels ingressos derivats d'aquesta font que es destinaran a fer front a les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació establert a la Llei 30/2015 durant l'exercici 2020. I, d'altra banda, perquè l'habilitació al titular de la potestat reglamentària, atesa la naturalesa del seu contingut, tampoc no constitueix una limitació que desfiguri la configuració legal del règim jurídic general i dels elements essencials del dret a la formació professional com a instrument indispensable per a la promoció professional del treballador en el si de la relació laboral, garantida a l'article 35.1 CE.

Una qüestió diferent seria que la norma reglamentària reduís a la mínima expressió la quantia destinada al sistema de formació professional de la Llei 30/2015, però tot i que això suposaria una afectació significativa per a l'exercici d'aquest dret, cal tenir present que els ingressos derivats de les quotes de formació professional no constitueixen, com hem explicat, la seva única via de finançament. En tot cas, aventurar quin seria l'abast de la proporció d'aquests diners assignats a les comunitats autònomes per a la gestió de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral en exercici de les seves competències estatutàriament assumides esdevindria un judici de

caràcter preventiu, que no és competència d'aquest Consell. Igualment, també ho seria pressuposar que la modificació del caràcter finalista dels ingressos derivats de les quotes no tindrà el caràcter excepcional i extraordinari que recull la disposició addicional setena RDL 11/2020 i, per tant, s'entén que transitori i, en principi, únicament vigent per a l'any 2020. Recordem que, sobre l'eventualitat d'un pronunciament preventiu, hem dit reiteradament que no és funció d'aquest Consell, al qual correspon un control de caràcter tecnicojurídic del contingut de la norma, tant segons es desprèn de la literalitat del seu text i la seva finalitat com situant-la de manera sistemàtica i integrada en el conjunt de l'articulat de la llei i en el context legal en el qual s'insereix (DCGE 3/2020, de 8 d'abril, FJ 4, i, en la mateixa línia, DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 4.3; 19/2013, de 16 de desembre, FJ 1; 14/2014, de 17 de juny, FJ 3; 23/2014, de 13 de novembre, FJ 2 i 3; 13/2015, de 22 de setembre, FJ 3, i 2/2017, de 2 de març, FJ 3).

Finalment, respecte al fet que la Llei 30/2015 estableixi el principi d'unitat de caixa i el caràcter finalista dels ingressos derivats de les quotes de formació professional (art. 3.e), cal assenyalar que aquesta configuració legal dels mecanismes de finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació no està garantida per la Constitució i és susceptible de modificar-se mitjançant una altra norma de rang legal posterior.

En efecte, com hem dit en el fonament jurídic anterior, el text fonamental no prefigura cap model concret per al finançament de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, més enllà del fet que aquest ha de permetre la disposició per part dels poders públics competents dels recursos econòmics suficients per assolir els objectius perseguits constitucionalment mitjançant el dret a la formació i promoció professionals i que no sigui contrari a les garanties subjacents a aquest dret i a la configuració legal dels seus termes essencials. Una altra cosa és l'examen que farem en el següent fonament jurídic del canvi normatiu que opera el Decret Llei des de la perspectiva de la

distribució de competències en matèria de formació professional per a l'ocupació i del principi de lleialtat institucional.

En conclusió, la remissió al reglament que conté l'apartat dos de la disposició addicional setena RDL 11/2020, de 31 de març, en la nova redacció que dona a l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatrena LPGE 2018, no vulnera el principi de reserva de llei de l'article 53.1 CE amb relació a l'article 35.1 CE.

Quart. Examen de la disposició addicional setena del Reial decret llei 11/2020 des de la perspectiva competencial

La petició de dictamen qüestiona també des de la perspectiva competencial la conformitat de la disposició addicional setena RDL 11/2020 amb el sistema de distribució de competències establert en matèria laboral, d'acord amb els articles 149.1.7 CE i 170.1.b EAC, perquè, al seu parer, el fet de deixar sense recursos econòmics la formació professional per a l'ocupació impossibilita les accions programades i infligeix un greu menyscapte a l'exercici d'aquestes competències. A més, buida de contingut aquest títol competencial i incompleix els principis de suficiència financera i lleialtat institucional (art. 201.2 EAC i 156 CE).

Conseqüentment, analitzarem a continuació quin és el títol competencial en el qual, d'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, s'insereix amb caràcter prevalent la regulació de l'esmentada disposició addicional objecte de dictamen, com també el règim competencial que li correspon; en què consisteix la lesió per menyscabament, i el principi de lleialtat institucional en la seva projecció sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes, a fi d'aplicar-li el respectiu paràmetre constitucional i estatutari per dilucidar si aquella s'hi adequa o no.

1. Pel que fa al títol competencial aplicable, l'Estat, a la disposició final vuitena RDL 11/2020, enuncia que aquest Reial decret llei es dicta a l'empara de quinze clàusules competencials de l'article 149.1 de la Constitució espanyola, sense relacionar de forma individualitzada els preceptes del Reial decret llei amb les dites competències (i ampliant la llista que ha fet en l'exposició de motius, part VI, dotzè par., on no hi apareixia la matèria laboral). De totes maneres, específicament per a la disposició addicional setena RDL 11/2020, que estem dictaminant, i pel que ara direm, la matèria predominant s'ha dictat a l'empara de la competència reservada a l'Estat en matèria de legislació laboral, sens perjudici que la seva execució correspon als òrgans de les comunitats autònomes.

Aquesta disposició addicional setena RDL 11/2020, en el seu apartat u, fa referència indirecta a diferents matèries, en els termes següents:

«Amb caràcter excepcional i extraordinari, a causa de l'impacte econòmic de les mesures aprovades per fer front a la crisi sanitària provocada per la COVID-19, els ingressos derivats de la cotització per formació professional obtinguts en l'exercici 2020 es poden destinar al finançament de qualsevol de les prestacions i accions del sistema de protecció per desocupació definides a l'article 265 del Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social, o per finançar programes que fomentin la contractació de persones desocupades o les ajudin a recuperar la feina.»

D'acord amb la literalitat del seu text, hom podria dir que incideix en diferents títols competencials, pel fet que, si bé es refereix al finançament de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral derivat de les quotes de formació que, com sabem, està regulat a la Llei 30/2015, una part dels recursos obtinguts d'aquest finançament passen ara a ser gestionats com a

prestacions per desocupació i, per tant, se situarien en l'òrbita de la gestió de l'acció protectora de la Seguretat Social.

Nogensmenys, podem avançar que la decisió sobre el sistema de formació professional i els seus fons s'insereix naturalment en l'àmbit laboral (STC 88/2014, de 9 de juny, FJ 7), per molt que els recursos obtinguts incrementin els fons de la Seguretat Social per a la protecció de la desocupació.

Quant a l'apartat dos de la mateixa disposició addicional setena, que ha estat reproduït al fonament jurídic anterior, modifica, d'una banda, la LPGE 2018, la qual s'empara, com és evident, en una diversitat de títols, d'acord amb el contingut de les distintes previsions pressupostàries que conté. De l'altra, es refereix a les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, regulat per la ja citada Llei 30/2015. Així, cal recordar que aquesta Llei es va dictar bàsicament a l'empara de l'article 149.1.7 i 149.1.13 CE, tot i que la doctrina constitucional que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra ella (STC 81/2017, de 22 de juny, FJ 2) la va fer pivotar clarament sobre l'àmbit laboral, com també ho va fer prèviament el nostre DCGE 17/2015, de 22 d'octubre (FJ 2.1.a), sobre la mateixa norma legal. En efecte, tant aquesta jurisprudència com la doctrina consultiva la van enquadrar en la matèria de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, inserida dins el títol competencial sobre la «legislació laboral», previst a l'article 149.1.7 CE, de manera que, només tangencialment se'n pot verificar una repercussió econòmica (STC 111/2012, FJ 7), que no justifica la intervenció de l'Estat en virtut del títol competencial previst a l'article 149.1.13 CE. Igualment, també s'ha descartat que la formació professional ocupacional s'inclogués en la matèria d'ensenyament (DCGE 5/2012, FJ 3.1).

En aquest àmbit, en particular respecte a les polítiques actives d'ocupació, que la doctrina constitucional i consultiva empara de forma inequívoca i reiterativa en el títol competencial de la legislació laboral (art. 149.1.7 CE), cal fer esment

de l'article 170.1.b EAC, relatiu a les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals, que entre les dites polítiques públiques inclou, segons la literalitat d'aquest precepte estatutari, la competència sobre «la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu».

En definitiva, el sistema de formació professional ocupacional constitueix una matèria predominantment laboral, en la mesura que té com a finalitat «la capacitación profesional de los trabajadores de todos los sectores productivos» (STC 95/2002, FJ 7). I, específicament, pel que fa al finançament del sistema, la doctrina constitucional ha considerat que l'establiment d'un determinat model de finançament de les accions de formació contínua en les empreses «es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado, y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua» (STC 244/2012, FJ 6). D'aquesta manera, la definició del model forma part de la llibertat de configuració del legislador estatal (STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 6).

2. D'acord amb els títols competencials mencionats, el règim competencial aplicable en matèria de treball i de relacions laborals, en especial l'article 170.1.b EAC, s'atribueix a la Generalitat la competència executiva en polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació tant dels treballadors en actiu com d'aquells que cerquen un lloc de treball. Per tant, correspon a l'Estat la integritat de la potestat normativa i excepcionalment la centralització administrativa de la gestió (DCGE 17/2015, FJ 2.1).

Segons el DCGE 12/2017, d'11 d'octubre, recolzat en dictàmens anteriors, la dita plena capacitat reguladora estatal persegueix la finalitat d'homogeneïtzar i de dotar de coherència territorial el sector, tenint 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» (FJ 2.2). L'abast de la competència en matèria laboral que té atribuïda la Generalitat és força limitat, per la qual cosa s'ha de ser especialment curós a l'hora de reconèixer a l'Estat competències en aquesta matèria més enllà de l'atribuïda «legislació» (per tots, DCGE 17/2015, FJ 2, i STC 61/2015, de 18 de març, FJ 4, entre d'altres).

En conseqüència, només amb caràcter excepcional, la jurisprudència constitucional ha acceptat l'assumpció estatal de funcions executives (per totes, STC 27/2014, de 13 de febrer, FJ 5), limitant-la «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» (DCGE 26/2014, de 18 de desembre, FJ 4.1).

De fet, la legislació laboral sobre formació professional ocupacional i la seva execució per part de les comunitats autònomes ha donat lloc a una notable conflictivitat competencial, de la qual n'han donat compte sobradament els nostres dictàmens (DCGE 5/2012, FJ 3.4 i 6; 5/2013, de 20 de juny, FJ 2; 8/2015, de 4 de juny, FJ 2 i 3; 17/2015, FJ 2, i 12/2017, FJ 2 i 3).

3. A continuació, hem d'examinar la lesió de competències per menyscabament i l'incompliment del principi de lleialtat institucional, en relació amb l'autonomia financera de la Generalitat.

Sobre aquesta qüestió, ens remetem amb caràcter general al fonament jurídic segon.2.B i .3 del DCGE 2/2013, de 21 de febrer, on vam fer una síntesi de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva, sens perjudici d'efectuar les consideracions següents:

A) El menyscabament és un concepte construït per la jurisprudència constitucional per diferenciar-lo de la invasió competencial en sentit estricte (STC 6/2012, de 18 de gener, FJ 3), per bé que ambdós constitueixen, en definitiva, una lesió competencial. Així, la invasió competencial, en sentit estricte, consisteix a actuar, sense la pertinent cobertura d'un títol habilitant, en l'àmbit de la competència d'una altra administració (DCGE 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2.4), desplegant potestats (normativa o executiva) que no li corresponen, d'acord amb la distribució constitucional i estatutària de competències.

En canvi, en la lesió competencial per menyscabament, el fet indispensable és que l'actuació d'una administració pública afecti l'acció d'una altra, de manera que la condicioni inadequadament en el seu exercici de les competències pròpies, però no necessàriament que exerceixi la competència (que no li correspon) de forma directa.

Segons el Tribunal, en la ITC 886/1988, de 5 de juliol, el menyscabament és aplicable en «supuestos en los que no se reivindica *stricto sensu* una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto» (FJ 1).

Igualment, és d'aplicació quan l'actuació d'una administració afecta l'àmbit d'autonomia d'una altra condicionant o configurant de forma inadequada les competències de què disposa en virtut d'aquella autonomia (STC 11/1984, de 2 de febrer, FJ 2, i 216/2016, de 15 de desembre, FJ 4, entre d'altres). Per tant, la *vindicatio potestatis* existeix de forma indirecta i s'articula mitjançant la pretensió de portar a cap les competències pròpies sense interferències (STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1).

B) El principi de lleialtat constitucional es presenta en facetes diferents, com ha estat referit per aquest Consell (DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 4.2, i 12/2012, FJ 2.5), de les quals una és el principi de lleialtat institucional, que opera específicament en les relacions entre les administracions públiques, particularment en l'exercici de les competències respectives (DCGE 12/2012, FJ 2.5).

La lleialtat institucional és un deure que no cal justificar expressament en preceptes de la Constitució, sinó que s'hi troba implícit, en derivar de la mateixa essència de la forma territorial de l'Estat (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 3). Tot i això, el 2006, l'EAC va optar per positivitzar-lo, de manera que preveu, expressament, que «[l]es relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua» (art. 3 EAC). Així mateix, a títol il·lustratiu, aquest principi general està recollit tant en la legislació bàsica estatal sobre règim jurídic del sector públic (art. 3.1.e i 140.1.a Llei 40/2015, d'1 d'octubre) com en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 31.2 i 107.3).

El Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, va definir la lleialtat com l'«obligació de respectar mútuament les respectives competències [...], que imposa, tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes, l'obligació d'exercir les seves competències respectives respectant les que corresponen a l'altre poder públic» (F V.2.C).

Seguidament, tractarem el principi de lleialtat i la seva aplicació a les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes, que és la perspectiva que pertoca considerar en aquest Dictamen. El Tribunal Constitucional (per totes, STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 9) recorda que el funcionament adequat de l'Estat autonòmic se sustenta en l'establiment d'un sistema de relacions presidides per la lleialtat constitucional, afirmat en la STC 18/1982, de 4 de

maig (FJ 14), i reiterat per moltes altres, entre les quals es pot destacar la STC 194/2004, de 4 de novembre (FJ 9).

Així, aquest principi constitucional resulta fonamental en les relacions entre les diverses instàncies de poder territorial i «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC 239/2002, de 11 de desembre, FJ 11), ahora que té una «específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia» (STC 109/2011, de 22 de juny, FJ 5).

Així mateix, en la seva doctrina adverteix de la necessària connexió entre el principi de col·laboració i el de lleialtat (STC 204/2011, FJ 9), de manera que, en matèria de finançament autonòmic, postula expressament «la adopció de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo». En aquest sentit, declara que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 6).

A més, cal assenyalar que l'article 201.2 EAC, en aplicació del principi de la lleialtat institucional mútua (art. 3.1 EAC), incorpora el principi de lleialtat entre les administracions públiques com un dels criteris que regeix amb caràcter general el finançament de la Generalitat.

Ultra això, també en aquest àmbit, l'article 209.1 EAC estableix específicament i literal que cal partir d'aquest principi de lleialtat institucional per:

«valorar l'impacte financer, positiu o negatiu, que les disposicions generals aprovades per l'Estat tinguin sobre la Generalitat o les aprovades per la Generalitat tinguin sobre l'Estat, en un període de temps determinat, en forma

d'una variació de les necessitats de despesa o de la capacitat fiscal, a fi d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris.»

En termes semblants, l'article 2.1.g de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) preveu que l'activitat financera de les comunitats autònomes s'ha d'exercir en coordinació amb la Hisenda de l'Estat, entre d'altres, d'acord amb el principi de:

«la lleialtat institucional, que determina l'impacte, positiu o negatiu, que puguin suposar les actuacions legislatives de l'Estat i de les comunitats autònomes [...] o l'adopció de mesures que eventualment puguin fer recaure sobre les comunitats autònomes o sobre l'Estat obligacions de despesa no previstes a la data d'aprovació del sistema de finançament vigent i que han de ser objecte de valoració.»

El principi de lleialtat, doncs, comporta que l'exercici de les pròpies competències sigui plenament respectat, cosa que serà així si ambdues administracions públiques actuen de tal manera que no impedeixen a l'altra exercir-les conforme al que estableix el bloc de la constitucionalitat i tenen en compte les competències respectives (DCGE 11/2012, FJ 3.4.D).

Com ha interpretat la jurisprudència constitucional, això requereix que les administracions públiques respectives, en l'exercici de les seves competències, s'abstinguin d'adoptar decisions o de realitzar actes «que perjudiquen o perturben el interés general y que 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» (STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 7).

D'altra banda, és obvi que pressuposa l'establiment de relacions de col·laboració mútua i el respecte al deure d'informació recíproca entre les administracions públiques afectades.

C) Pel que fa a l'autonomia financera, principi recurrent en la doctrina d'aquest Consell, es basa en l'article 156.1 CE, que disposa que «[l]es comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols». Aquesta concepció la trobem reproduïda, en termes semblants, a l'article 201.2 EAC precitat, segons el qual el finançament de la Generalitat es regeix «pels principis d'autonomia financera, coordinació [...], i també pels principis de suficiència de recursos [...] i lleialtat institucional entre les esmentades administracions».

La jurisprudència constitucional ha elaborat una consolidada doctrina sobre l'abast i el contingut de l'autonomia financera, que hem exposat resumidament en el DCGE 8/2012, de 2 de juliol (FJ 2), al qual ens remetem.

El Tribunal Constitucional concep l'autonomia financera de les comunitats autònomes, reconeguda a l'esmentat article 156.1 CE i també a l'article 1.1 LOFCA, com l'exigència de la plena disposició de mitjans financers per poder exercir les competències assumides estatutàriament.

Ara bé, aquest principi de suficiència financera no és «un valor absoluto, sino que tiene también lógicamente sus propios límites» (STC 32/2012, de 15 de març, FJ 7). En primer lloc, «"en la propia naturaleza de las cosas", por lo que "dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto"». I, en segon lloc, «que para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso "atender al conjunto de los

recursos de que puedan disponer” y a “las competencias que le han sido atribuidas”, así como a “los servicios que gestionan” y “dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5)» (STC 109/2011, de 22 de juny, FJ 5).

Per tant, la suficiència de mitjans financers necessaris per a l'exercici de les competències assumides es predica del sistema de finançament en el seu conjunt. Així, el Tribunal indica, en la STC 109/2011, que «[l]a suficiencia, en sí misma dependiente de muchas variables, lo que garantiza es el ya mencionado nivel mínimo y global de recursos que permita hacer efectivo el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas» (FJ 5).

L'autonomia financera opera en el doble vessant dels ingressos i de les despeses, si bé té més límits en l'àmbit de la determinació dels primers que en el de les segones, on «assoleix la màxima virtualitat» (DCGE 8/2012, FJ 2.1.B).

Respecte al primer, el Tribunal Constitucional ha relacionat l'article 149.1.14 CE amb els preceptes constitucionals relatius al finançament de les hisendes autonòmiques, les quals s'han de coordinar amb la Hisenda estatal (art. 156.1 CE). Per fer efectiva aquesta coordinació, a l'Estat li correspon determinar la relació entre la Hisenda estatal i les hisendes de les comunitats autònomes, amb la finalitat d'assegurar-ne l'autonomia financera, constitucionalment garantida per l'article 156.1 CE (STC 13/2007, FJ 6), i, d'acord amb l'article 157.3 CE, fixar a través d'una llei orgànica el marc i els límits dins dels quals l'autonomia financera ha d'actuar (STC 179/1987, de 6 de febrer, de 12 de novembre, FJ 2).

Tal com dèiem en el DCGE 8/2012, FJ 2.1.A, no té sentit gaudir de la titularitat de les competències que determinen el *quantum* de l'autonomia política si no

es disposa dels mitjans materials per exercir-les. Precisament, aquesta és una de les interpretacions que es deriva de la previsió estatutària de l'article 209 EAC, abans citat.

Pel que fa al segon, que és el que ara més ens interessa, «[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos» (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7).

L'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya, en el vessant de despesa, es garanteix, a més, a l'article 202.2 EAC, quan prescriu que:

«2. La Generalitat gaudeix de plena autonomia de despesa per tal de poder aplicar lliurement els seus recursos d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern.»

Des de la perspectiva de la despesa, sobre l'abast del principi d'autonomia financera, s'ha pronunciat aquest Consell, en el DCGE 7/2012, FJ 4, considerant que implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la seva destinació i orientació, però també la quantificació i distribució dins del marc de les competències pròpies, respectant la limitació de coordinació amb la Hisenda de l'Estat (STC 127/1999, d'1 de juliol, FJ 8).

Així, el Tribunal Constitucional, en la STC 32/2012, FJ 7, literalment ha dit que «la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas exige ciertamente la disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, sus competencias propias y, al cabo, permitir el ejercicio de la autonomía política constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE».

Finalment, l'esmentat principi de coordinació constitueix un límit a l'autonomia financera de les comunitats autònomes i exigeix que la seva activitat s'adeqüi a les mesures que adopti l'Estat per assolir l'estabilitat econòmica externa i interna, ja que a aquest ens li correspon garantir l'equilibri econòmic general (STC 222/2006, de 6 de juliol, FJ 3, i 88/2016, de 28 d'abril, FJ 2).

4. Segons defensa la sol·licitud de dictamen, el fet «de deixar sense recursos econòmics la formació professional per a l'ocupació, no únicament impossibilita les accions formatives programades per a aquest i per als futurs exercicis econòmics sinó que materialment infligeix un greu menyscapte a l'exercici d'aquestes competències, [...] tot buidant de contingut aquest títol competencial». D'aquesta manera, el peticionari no denuncia directament una invasió competencial sinó una lesió per menyscabament, en els termes examinats anteriorment.

Dit això, cal recordar que quan l'Estat canvia l'afectació d'uns recursos destinats a un àmbit material que correspondria gestionar a les comunitats autònomes no sostreu al titular aquesta competència de gestió, però l'Administració autonòmica es veu afectada en l'exercici efectiu de la seva competència per una interferència estatal (STC 104/1988, FJ 1), que cal escatir, doncs, si és adequada o no, si s'ha actuat lleialment i si l'Estat disposa d'un títol i d'una justificació suficients, d'acord amb el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat exposat abans.

Pel que fa al principi de lleialtat institucional, hem vist que aquest es relaciona estretament amb el principi de col·laboració, de manera que l'obligació de respectar les competències que corresponen a l'altre poder públic ve reforçada si s'adopta un procediment de negociació (STC 162/2012, FJ 6), on s'expressin tots els punts de vista, sense ser vinculants. Aquest procés negociador s'ha efectuat en el si d'un òrgan de col·laboració com és, en aquest cas, la Conferència Sectorial d'Ocupació i Assumptes Laborals, tot i que de moment

ha quedat pendent la proporció dels ingressos derivats de les quotes de formació professional a distribuir entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta proporció, després de la sessió de la Conferència d'1 d'abril de 2020, l'havia d'establir el Govern estatal mitjançant el reglament al qual remet la disposició addicional setena.dos RDL 11/2020, tal com, d'altra banda, evidencia el preàmbul de l'Ordre TES/406/2020, de 7 de maig, ja esmentada en el fonament jurídic primer.

El principi de lleialtat es projecta sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes, com hem apuntat, si bé la plena disposició de recursos per poder escollir els propis objectius polítics i exercir les competències assumides (STC 13/1992, FJ 7), en aquest cas mercès a l'article 170 EAC, no és absoluta. Així, s'han de tenir en compte les possibilitats reals del sistema financer de l'Estat en el seu conjunt (STC 13/2007, FJ 5). A més, l'autonomia financera de les comunitats autònomes exigeix la disposició dels mitjans precisos «sin condicionantes indebidos» (STC 32/2012, FJ 7), per la qual cosa hem de valorar la justificació de l'actuació estatal.

En aquest sentit, la disposició addicional setena RDL 11/2020, com hem explicat, canvia l'afectació d'uns fons determinats, establint que part dels destinats a la formació professional, provinents de les quotes d'empresaris i treballadors, es poden dedicar a sufragar altres necessitats, canviant no solament la finalitat dels recursos sinó també el gestor de les accions, ja que una part dels fons passa de les comunitats autònomes a l'Estat.

Hem dit també que l'autonomia financera implica la disposició de recursos d'acord amb les competències assumides, respectant la limitació de coordinació amb la Hisenda de l'Estat (DCGE 7/2012, FJ 4, i STC 127/1999, FJ 8). El principi de coordinació exigeix a les comunitats autònomes que la seva activitat s'adeqüi a les mesures que adopti l'Estat, en tant que garant de l'equilibri econòmic general (STC 222/2006, FJ 3). Les conseqüències

originades per la pandèmia de la COVID-19, que han colpit especialment l'àmbit sanitari i laboral, aquest darrer pel que fa a l'ocupació, justifiquen que l'Estat pugui disposar, dins d'uns certs límits, dels recursos globals, força minvats a causa d'aquesta crisi i del seu impacte sobre l'economia, cosa que ha propiciat dictar la disposició setena del RDL 11/2020. En tot cas, fins que no s'estableixi reglamentàriament la proporció destinada a finançar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, no es podrà valorar si aquesta proporció és adequada o no per fer efectiu el ple exercici de les competències de la Generalitat en la matèria (STC 109/2011, FJ 5), juntament amb la resta de possibles vies de finançament previstes en l'article 6 de la Llei 30/2015, ni si està justificada per la responsabilitat estatal i la disponibilitat efectiva de recursos ateses les repercussions econòmiques derivades de les mesures aprovades per fer front a la crisi sanitària.

D'aquesta manera, cal tenir en compte que l'eventual minoració dels fons en una quantia que desconeixem actualment no implica *per se* una vulneració del principi d'autonomia financera, ja que no existeix un dret de les comunitats autònomes constitucionalment reconegut a rebre un determinat finançament, sinó «un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación» (STC 133/2012, de 19 de juny, FJ 4, amb citació de la STC 13/2007, FJ 5).

Igualment, l'examen de si s'ha produït un menyscapte competencial, d'acord amb el principi de lleialtat de l'article 209 EAC (i de l'art. 2.1.g LOFCA), també requereix tenir coneixement de la quantia dels fons finalment destinats a suportar les despeses del sistema de formació professional per a l'ocupació, quantia que, com hem dit, hauria de recollir el reglament al qual remet la nova disposició addicional cent vint-i-quatrena, apartat u, LPGE 2018, idealment després de l'acord que s'adopti a la corresponent Conferència Sectorial. Si

aquesta norma prescriu una proporció inadequada en el repartiment dels fons d'acord amb el bloc de la constitucionalitat, bé s'hauran d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris o bé s'haurà de plantejar un conflicte de competències, altrament el nostre pronunciament en aquest moment seria improcedent per preventiu, en contra de la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 3/2020, FJ 4, i STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 7), com hem argumentat en el fonament jurídic anterior.

En conseqüència, la disposició addicional setena RDL 11/2020, de 31 de març, no produeix per si mateixa una lesió per menyscabament, ni afecta els principis de lleialtat institucional i d'autonomia financera, en els termes vetats pels articles 201.2 EAC i 156.1 CE.

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

CONCLUSIONS

Primera. La disposició addicional setena del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 no contravé els requisits exigits per l'article 86.1 CE, tant pel que fa al pressupòsit formal habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat com als límits materials derivats de l'article 35 CE, i no és contrària a l'article 40.2 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La disposició addicional setena del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, no vulnera el principi de reserva de llei de l'article 53.1 CE amb relació

a l'article 35.1 CE, com tampoc no produeix per si mateixa una lesió per menyscabament, ni afecta el principi de lleialtat institucional ni el d'autonomia financera, previstos als articles 201.2 EAC i 156.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

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