



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusions del Dictamen

***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 respecte de l'article 35 CE, i no és contrària a l'article 40.2 CE.
Adoptada per unanimitat.*

La disposició addicional setena RDL 11/2020, relativa als fons 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. 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, s'aplicaven en la seva totalitat al finançament del sistema de formació professional per a l'ocupació. 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 altres finalitats més àmplies (part V, par. quinzè i setzè).

La disposició esmentada conté dos apartats diferenciats: l'u, «[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 obtinguts en l'exercici 2020 en la mesura que permet que es puguin 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» (TRLGSS), per tant, entre d'altres, a l'acció protectora de la prestació per desocupació; i al finançament de «programes que fomentin la contractació de persones desocupades o les ajudin a recuperar la feina». I el dos dona nova redacció a l'apartat u de la disposició addicional cent vint-i-quatre de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018 (LPGE 2018), prorrogats per a l'exercici 2020, disposant que els fons provinents de la quota de formació professional es destinin, 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, 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.

El legislador governamental no ha operat sinó una desafectació parcial, ja que 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, ja no es projecta sobre el cent per cent d'aquests fons sinó que s'exigeix «en la proporció que es determini reglamentàriament», és a dir, habilita una futura norma reglamentària per establir quin percentatge dels ingressos recaptats per les cotitzacions de formació professional d'empresaris

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 933 176 268 Fax + 34 933 181 720

consell@cge.cat

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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. Resulta il·lustratiu referir-se a algunes circumstàncies fàctiques esdevingudes després de l'aprovació de la disposició addicional setena RDL 11/2020. Cal assenyalar que la norma reglamentària a què remet l'apartat dos, que encara no s'ha dictat, hauria d'establir quina proporció dels ingressos derivats de les cotitzacions per formació professional d'empresaris i treballadors s'ha 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 LPGE 2018. Una qüestió diferent és com es distribuïran entre les comunitats autònomes l'any 2020 aquests ingressos i quina quantia li correspondrà percebre a Catalunya. 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, comparada amb l'exercici anterior, seria, lògicament i probable, inferior, llevat que la recaptació de les cotitzacions augmenti tant com per compensar-ho.

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». I 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). L'import total dels fons en matèria laboral acordat per a la seva distribució entre les comunitats autònomes l'any 2020, recollit 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 la dita Conferència, 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». El Consell de Ministres de 14 d'abril de 2020 va ratificar l'esmentat Acord 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, el preàmbul de l'Ordre TES/406/2020, recollit a la informació divulgada pel SEPE en el seu lloc web oficial, assenyala 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 les xifres acordades en l'abans dita Conferència 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), 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.

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 no s'explicitin específicament i raonada amb detall per a cadascuna de les nombroses mesures o grup d'aquestes. De fet, la justificació general del RDL 11/2020 conté un patró comú aplicable a la gran majoria de les mesures concretes adoptades: 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 ha els desocupats a conseqüència de l'aturada general de l'economia. La conjuntura sobtada de necessitat requereix 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.

Per bé que la modulació de l'afectació de fons de la formació professional per ajudar econòmicament la crisi no té una connexió «directa» amb aquesta finalitat, ni s'ha explicat prou, com no s'ha fet tampoc en altres mesures del RDL 11/2020, hi ha una connexió indirecta o mediata, que es pot inferir de la situació de crisi sanitària i especialment dels seus efectes econòmics subsegüents, tal com expressa l'apartat u de la disposició addicional setena RDL 11/2020. No són mesures manifestament inadequades per assolir les finalitats que pretenen, ja 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 es pot albirar que l'impacte en el finançament del sistema de formació professional, encara no hagi estat definit quantitativament, és acotat en el temps i, per tant, la mesura 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» (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. 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 què 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 [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, els fins a què es poden afectar s'han ampliat sensiblement respecte del que la legislació anterior disposava.

Cal plantejar-se 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 (LPGE 2018). El Tribunal Constitucional ha declarat incompatible amb la legislació d'urgència les remissions reglamentàries exclusivament deslegalitzadores, que degraden el rang de llei, i no les habilitacions reglamentàries, encara que no disposin de termini màxim. D'aquesta doctrina es desprèn que allò 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 que el que impedeix realment l'article 86.1 CE és que les mesures introduïdes pel 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 continguda en 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, i el Decret llei produeix una innovació normativa efectiva que ha tingut efectes pràctics i jurídics immediats. 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. Així, 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, 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 a què es refereix permet a l'Estat comptar amb uns recursos econòmics que, si no, hauria d'assignar en la seva totalitat a les comunitats autònomes per a la seva gestió de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, complint el requisit jurisprudencial de la connexió de sentit entre la mesura i el pressupòsit habilitant. Conseqüentment, la disposició addicional setena del RDL 11/2020 és conforme amb el requisit formal previst a l'article 86.1 CE.

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.

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 què es refereix la disposició addicional setena RDL 11/2020 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 alterar-ne els seus elements essencials (STC 35/2017, FJ 5, i DCGE 5/2012, FJ 2.2). 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. Només estrictament els drets del títol I, 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 està garantit constitucionalment un únic model que hagi estat ara contradit pel RDL 11/2020. Així, la formació i 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.

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, 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 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 perquè l'habilitació al titular de la potestat reglamentària tampoc 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 dins la relació laboral (art. 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, els ingressos derivats de les quotes de formació professional no constitueixen la seva única via de finançament. 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 del Consell de Garanties. I 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, transitori i únicament vigent per a l'any 2020. Emetre un pronunciament preventiu no és funció del Consell, a qui correspon un control 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 què s'insereix (DCGE 3/2020, de 8 d'abril, FJ 4; 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).

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), aquesta configuració no està garantida per la Constitució i és susceptible de modificar-se mitjançant una altra norma de rang legal posterior. 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 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 no contrari a les garanties subjacents al dret i a la configuració legal dels seus termes essencials. Una altra cosa és el canvi normatiu que opera el Decret llei des de la perspectiva de la distribució de competències en 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.

El sistema de formació professional ocupacional constitueix una matèria predominantment laboral, atès 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). Així, la definició del model forma part de la llibertat de configuració del legislador estatal (STC 95/2013, de 23 d'abril, FJ 6). D'acord amb els títols competencials mencionats (en especial, art. 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 dels 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 atribuïda a 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).

El principi de lleialtat 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 segons el bloc de la constitucionalitat i tenen en compte les competències respectives (DCGE 11/2012, FJ 3.4.D). La jurisprudència constitucional requereix que s'abstinguin d'adoptar decisions o realitzar actes «que perjudiquen o perturben el interès 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) i és obvi que pressuposa l'establiment de relacions de col·laboració mútua i el respecte al deure d'informació recíproca.

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», concepció reproduïda a l'article 201.2 EAC precitat, que assenyala que 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». 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 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 «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, «[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» (STC 109/2011, 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). 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 autònoma es veu afectada en l'exercici efectiu de la seva competència per una interferència estatal (STC 104/1988, FJ 1), que cal escatir 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.

Pel que fa al principi de lleialtat institucional, es relaciona estretament amb el 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 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, ja que, 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.

El principi de lleialtat es projecta sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes, 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, cal tenir en compte les possibilitats reals del sistema financer de l'Estat en 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 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 només 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.

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), que exigeix a les comunitats autònomes que la seva activitat s'adeqüi a les mesures adoptades per aquell, 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. Cal tenir en compte que l'eventual minoració dels fons en una quantia actualment desconeguda 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 menyscapse competencial, segons 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 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, s'hauran d'establir els mecanismes d'ajustament necessaris o plantejar un conflicte de competències, altrament el pronunciament del Consell seria improcedent per preventiu, en contra de la seva doctrina consultiva (per tots, DCGE 3/2020, FJ 4, i STC 22/2014, de 13 de febrer, FJ 7).

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.