

La formación profesional para el empleo (Comentario a la Sentencia 71/2018, del Tribunal Constitucional)

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (UAM)

Director del Bufete De La Villa

 <https://orcid.org/0009-0005-8456-8916>

DEDICATORIA

Somos el tiempo que hemos sabido no perder ...

A Fernando Valdés Dal-Ré

Él me dijo, en 1965, que fui su maestro y que de mí aprendió las bases del Derecho del Trabajo y adquirió la vocación de laboralista.

Yo, siempre, le dije que él ha sido maestro mío y de todos y que sin su aportación científica la doctrina laboral española sería mucho más pobre.

*La luz estaba a un lado
y en el otro la sombra,
uniéndolas un arco.*

JOSÉ MARÍA HINOJOSA LASARTE (1904-1936)
Orillas de luz. Málaga, Imprenta Sur, 1928.

I. EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA

1. El Conflicto Positivo de Competencia se planteó por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, [arts., 8.2, b), c), f), g), h), i) —excepto las obligaciones de los participantes y j)— 22.3, 23.3, párrafo segundo, 28.1, párrafo cuarto, 32.2, inciso final y disposición adicional cuarta.1], por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, reguladora del ‘sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral’.

2. Tras el trámite legal preceptivo, el conflicto fue resuelto por la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 71/2018, de 21 de junio, publicada en el Boletín Oficial del Estado del 25 de junio siguiente. Fue Ponente de la misma el Magistrado Don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresó el parecer del Tribunal, sin ninguna disidencia.

II. LOS HECHOS Y LOS ARGUMENTOS QUE SOPORTAN LA DEMANDA

1. La controversia se encuadra en el ámbito de los arts. 149.1.7 CE y 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), con referencia y remisión a una docena larga de sentencias del propio Tribunal Constitucional, que determinan el sentido y alcance del fallo. Los siete motivos de conflicto planteados en la demanda, son los siguientes:

a) El *art. 8.2* remite a una orden ministerial el establecimiento de las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a financiar acciones normativas. Los aspectos a los que se refieren los *apartados b), c), f), g) i) —excepto las obligaciones de los participantes— y j)*, no forman parte de la esfera normativa de competencia estatal, debiendo integrarse en la regulación funcional sobre el ejercicio de las competencias ejecutivas, propia de la Generalitat (SSTC37/2013, de 14 de febrero y 81/2018, de 22 de junio, y las allí citadas).

b) El *art. 22.3* remite a una orden ministerial el desarrollo de un ‘procedimiento de acceso ágil y permanente’ de los trabajadores a los programas de cualificación y reconocimiento profesional. A diferencia del *art. 22.2* del Real Decreto 1224/2009, y pese a lo dispuesto en el *art. 10.1* de la Ley 30/2015, no contiene referencia alguna a la intervención de las Comunidades Autónomas, a pesar de que les corresponde el ejercicio de las competencias procedimentales de ejecución en esta materia, a fin de articular el servicio como crean oportuno. Se trata de un procedimiento de carácter interno para organizar el servicio que permita el acceso a estos programas, y que no produce efectos frente a terceros.

c) El *art. 23.3, párrafo segundo*, atribuye el Patronato de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) el establecimiento de los criterios del procedimiento, plazos y obligaciones que han de regir la financiación de las actividades de participación de las organizaciones intersectoriales representativas de los trabajadores autónomos y de la economía social, en orden a la detección de las necesidades formativas y del diseño, programación, y difusión de las acciones formativas dirigidas a estos colectivos (*art. 23.2*). Las actividades contempladas en el *art. 23.2*, previas a la configuración de la oferta formativa, tienen por naturaleza carácter ejecutivo, correspondiendo la competencia a la Generalitat cuando las organizaciones sean de ámbito territorial autonómico. La participación autonómica en el patronato de la FUNDAE no puede constituir un motivo para desplazar la competencia a favor del Estado. Las atribuciones del *art. 23.3, párrafo segundo*, afectan a la ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

d) El *art. 28.1, párrafo cuarto*, reserva al Servicio Público de Empleo estatal (SEPE) la gestión de subvenciones de programas formativos que incluyan compromisos de contratación cuando se trate de empresas con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma o entidades de ámbito estatal, y requieran movilidad geográfica de sus trabajadores. En la medida en que conecta con el *art. 15* de la Ley 30/2015, cabe trasladar, salvadas las diferencias, el criterio de la STC 81/2017 sobre la excepcionalidad de la centralización de las competencias ejecutivas. Constituye un uso legítimo del principio de supraterritorialidad, que no tiene en cuenta lo dispuesto por el *art. 115.2* EAC y que, basándose en criterios abstractos, nominalistas y formales, configura un supuesto de gestión centralizada sin justificación.

e) El *inciso final del art. 32.2* dispone que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia penitenciaria deben financiar la formación profesional dirigida al colectivo de personas en situación de privación de libertad con cargo a los fondos generales que el SEPE distribuye anualmente para la financiación de la formación profesional para el empleo, en lugar de prever una partida específica. Esta modalidad de financiación resulta potencialmente lesiva para el orden competencial por la diferencia de trato financiero, con incidencia en el principio de lealtad institucional e invasión de la competencia autonómica por detrimento o menoscabo (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7).

f) La *disposición adicional cuarta.1* vulnera la competencia ejecutiva autonómica al disponer que el SEPE, en colaboración con la FUNDAE, gestionará las convocatorias de ayudas para la financiación de la formación para nuevas funciones encomendadas a los agentes sociales, pese a que el *art. 6-7* de la Ley 30/2015 nada dispone sobre la gestión centralizada de estas ayudas, como excepción al régimen general.

2. El conflicto fue admitido a trámite, dando traslado de la demanda, con su documentación adjunta, al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días aportara sus alegaciones documentadas. Se acordó, igualmente, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

III. LA OPOSICIÓN DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO

1. En sus alegaciones, coincide el Abogado del Estado con el encuadramiento del conflicto positivo de competencias en los arts. 149.1.7 CE y 170 EAC, solicitando la desestimación íntegra de las peticiones de la CAC.

2. En cuanto a sus argumentos jurídicos, siguieron el mismo orden de los motivos del conflicto, a saber:

a) La impugnación del *art. 8.2*, en sus respectivos apartados, tiene naturaleza preventiva, pues solo tras la aprobación de la orden ministerial podrá contrastarse si se incide en la potestad autonómica de autoorganización de los servicios. Además, al tratarse de materias que afectan a los derechos y obligaciones de los solicitantes de la subvención, beneficiarios y hasta participantes en las acciones formativas, no se trata de asuntos encuadrables en la esfera organizativa o doméstica. Los reglamentos autonómicos relativos a la competencia funcional de ejecución se limitan a los fines de organización, sin alcance reglamentaria *ad extra*.

b) La impugnación del *art. 22.3* presenta asimismo carácter preventivo como en el caso anterior. Asimismo, el procedimiento excede del ámbito doméstico y tiene incidencia *ad extra*, al focalizarse en la garantía de acceso a los programas de cualificación y reconocimiento profesional, para asegurar la igualdad de trato.

c) La impugnación del *art. 23.3* se corresponde con las atribuciones de la FUNDAE según el Real Decreto 694/2017, que no ha sido cuestionado por la Generalitat. Pero en todo caso se trata de una función estatal y concurre la excepcionalidad señalada en la STC 244/2012 por el ámbito estatal de los destinatarios y el contenido y naturaleza de las acciones financiadas, concurriendo además la necesidad de una coordinación homogénea para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la difusión de la oferta formativa. En otro orden de cosas, la participación autonómica en la FUNDAE permite hacer realidad la previsión del art. 170-1, b) EAC.

d) El *art. 28.1, párrafo cuarto*, construye la competencia estatal por excepción, al concurrir las circunstancias admitidas por la jurisprudencia constitucional respecto del art. 24.1, a) y b) de la Ley 30/2015.

e) El conflicto positivo de competencia no es apto procesalmente para la impugnación del *inciso final del art. 32.2*, toda vez que no se cuestiona la titularidad de la competencia y, ni siquiera, se alega invasión competencial. La cuestión es puramente fáctica o, en su caso, de legalidad ordinaria. Lo que se pretende es obtener un pronunciamiento imposible sobre cual deba ser la adecuada financiación de una competencia no controvertida. Además, la diferencia de trato alegada no responde a la realidad, ya que en el proceso de traspaso de la competencia de ejecución de la legislación penitenciaria a la CAC se transfirieron como coste efectivo las partidas económicas necesarias para la ejecución de las competencias en materia de formación profesional para el empleo de las personas reclusas, integrándose desde ese momento en el modelo o sistema de financiación de aquella Comunidad.

f) La *disposición adicional cuarta.1* responde a lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 30/2015 y se refiere a la formación de personal de las estructuras paritarias constituidas por los agentes sociales más representativos a nivel estatal, no siendo susceptible de fraccionamiento sin introducir un tratamiento heterogéneo (STS 244/2012). Se circunscribe al ámbito de la negociación colectiva

de ámbito estatal, y no obsta a la competencia de gestión autonómica respecto de la formación de los agentes sociales en su ámbito territorial.

IV. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

La sentencia abandona la linealidad de las alegaciones y contra-alegaciones habidas entre las partes y, aceptando como correcto el encuadramiento normativo del conflicto propuesto por aquéllas, entiendo reproducibles los argumentos de algunas sentencias anteriores del propio Tribunal, con el detalle que se irá anotando seguidamente. Y en cuanto al método expositivo de los fundamentos jurídicos, delimita tres bloques de preceptos, a saber:

1. Un ‘primer bloque de preceptos’ que impugnan la reserva a órganos estatales de funciones que corresponden a la competencia ejecutiva de la CAC, concretamente el art. 23.3, el art. 28.1 y la disposición final cuarta.1.

1.1. El *art. 23.3*, sobre la formación de los trabajadores autónomos y de la economía social, dispone la participación de las organizaciones intersectoriales representativas, y de aquellas otras con suficiente implantación en el ámbito de actuación, en la detección de necesidades formativas y en el diseño, programación y difusión de estas acciones formativas. Funciones que se financian con una partida específica de la FUNDAE. Y lo que se impugna por la CAC es la atribución al Patronato el establecimiento de los criterios para la financiación de tales funciones y otros criterios procedimentales. A partir de este dato, afirma la sentencia que la FUNDAE, en cuyo Patronato participan las Comunidades Autónomas, desarrolla todas sus actividades ‘en el ámbito de las competencias del Estado’ [art. 36.2.1), del Real Decreto 694/17 que no ha sido objeto de impugnación]. Se trata, además, y esto es determinante, de financiar la participación de estas organizaciones en actividades que se insertan en las funciones atribuidas al Estado para el conjunto del sistema, por su clara dimensión supraautonómica. En consecuencia, son extensibles los razonamientos recogidos en la STC 244/2012, según los cuales ... “la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas” (FJ 8).

De tal modo, se rechaza la impugnación del art. 23.3 del Real Decreto 694/2017.

1.2. El *art. 28.1, párrafo cuarto* regula las subvenciones correspondientes a acciones formativas, para desempleados que incluyan compromisos de contratación. Se impugna su párrafo cuarto que reserva al SEPE la gestión de estas subvenciones cuando los compromisos de contratación requieran la movilidad geográfica de los trabajadores y se adquieran por empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma, o por entidades de formación acreditadas y/o inscritas de ámbito estatal. Como en el caso anterior, la sentencia cree necesario traer a colación la pretérita sentencia 81/2017, según la cual, la previsión de una gestión centralizada, enunciada por el art. 24.2, b) de la Ley 30/2015, cuando se trate de programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito de una Comunidad Autónoma y sea necesario garantizar una acción coordinada y homogénea, no es si inconstitucional, si bien son criterios ... “que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten —en el futuro— dichas acciones formativas, de manera que solo una vez que estas acciones formativas se concreten, deberá examinarse si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión” [FJ 6.b)].

Pero como también advertía la STC 22/2014, el ámbito geográfico supraautonómico y la exigencia de movilidad geográfica son condición necesaria, pero no suficiente, como excepción a la regla que atribuye la competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas, sino que ha de demostrarse, además, la necesidad de una coordinación unificada [FD 7, a)]. Y está consolidada la doctrina constitucional sobre esa demostración, en el sentido de que se puede producir ...”cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ... Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse [en] el examen pormenorizado de los preceptos impugnados (STC. 22/2014, FJ 2) ... Para llevar a cabo esta valoración, habrá de atenderse tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (STC 194/2011, FJ 6) como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (STC 95/2013, FJ 7 y STC 81/2017, FJ 3)”, coincidente con la STC 88/2014, al analizar en conjunto el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Y, a la vista de esta doctrina, procede el examen de las dos modalidades previstas en el precepto impugnado.

Cuando los destinatarios sean entidades de ámbito estatal que adquieran para sí mismas los compromisos de contratación, se entenderán concurrentes las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión, como han declarado las SSTC 244/2012 (FJ 7), 88/2014 (FJ 6) y 112/2014 (FJ 7). Distinto es el caso de las acciones formativas desarrolladas por empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma. La STC 178/2015, de 7 de septiembre, aborda la adecuación en orden a las competencias de un específico programa formativo con el que guarda mayor conexión la controversia trabada en el presente conflicto, entendiendo que la STC 88/2014 remite la decisión última a las concretas acciones formativas en que tengan plasmación los criterios generales establecidos en el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, dilucidando caso a caso si se produce o no una efectiva concurrencia de circunstancias que justifiquen la excepcionalidad determinante de la atribución al estado de las facultades de gestión (FJ 6). De modo que, respecto del art. 28.1, párrafo cuarto del Real Decreto 694/2017:

- I) No basta con que el ámbito de ejecución sea supraautonómico, es necesario también que la gestión sea estatal. En otro caso al Estado solo compete es ... “fijar con la debida precisión los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas” (STC. 113/2013, de 9 de mayo, FJ 6).
- II) La existencia de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma no justifica *per se* la competencia estatal, al ser una razón insuficiente para proceder a la centralización total de la gestión de las ayudas (STC 38/2012, de 26 de marzo, FMJ 5).
- III) Según doctrina de las SSTC 178/2015 y 25/2015 ... “la movilidad geográfica no es por sí misma una razón suficiente para proceder a la centralización total del régimen de otorgamiento y de gestión de las ayudas, pues el ejercicio de las competencias de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa que se ejecute en su propio territorio ... la fijación en la normativa de criterios precisos reduce la discrecionalidad e intensifica la conexión con el objeto perseguido, haciendo aún más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones. Y ello resulta

todavía más patente en una materia como la laboral, en la que corresponde al Estado la competencia plena sobre la regulación” (FJ 8).

- IV) Y finalmente, con apoyo en otras varias sentencias pretéritas, se reitera que la necesidad de coordinación estatal no se solventa reservando al Estado la competencia ejecutiva, sino a través de la competencia de coordinación general que ostenta, como complemento inherente a su competencia en la materia, para garantizar que no haya disfunciones y que presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas que deben ser coordinadas y que el Estado debe respetar al desarrollar su función de coordinación, sin que ello pueda suponer la invasión y el vaciamiento de las mismas (STC 194/2004, FJ 8). Es decir, que la coordinación estatal no supone ...”una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]”. De modo que no habiendo aportado el Abogado del Estado argumentos adicionales que permitan al Tribunal apreciar la concurrencia de circunstancias concurrentes diferentes a las que fueron tenidas en cuenta por la STC 178/2015,

Se estima la impugnación y se declara la inconstitucionalidad y la nulidad del párrafo cuarto del art. 28.1 del Real Decreto 694/2017, en el inciso ... ‘empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma’.

1.3. La impugnación de la *disposición adicional cuarta.1* se funda en atribuir al SEPE, en colaboración con la FUNDAE, la competencia para gestionar las convocatorias de subvenciones dirigidas a financiar la formación de los agentes sociales para el desarrollo de las funciones que les atribuye la Ley 30/2015, invocando la STC 244/2012 (FJ 7). Sin embargo, se aprecia que la regulación de las actividades reguladas por el citado precepto legal está recogida en el art. 37.3 del Real Decreto 694/2017, que no ha sido impugnado por la CAC.

Las subvenciones cuya gestión se controvierte por quedar reservada al SEPE desarrollan otro precepto de la Ley 30/2015 y atienden a una finalidad distinta: la disposición adicional cuarta.1 se dicta de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.7 de la Ley 30/2015, que prevé una partida anual, a establecer en la LPGE, para la financiación de las acciones formativas destinadas a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con la negociación colectiva y el diálogo social. Realizada esta delimitación, la disposición impugnada contempla por tanto unas ayudas dirigidas a la formación interna del conjunto de los agentes sociales, sin especificar su ámbito sectorial o territorial de actuación, o las características de las acciones formativas. Se establece su gestión centralizada sin justificar en ningún momento la concurrencia de las circunstancias excepcionales que pueden llevar a admitir la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado, en ámbitos reservados como regla general a la gestión autonómica, según ha reiterado este Tribunal (por todas, STC 81/2017, FJ 3).

Hay que apreciar que el art. 6.7 de la Ley 30/2015 se limita a prever una partida anual a este fin, sin recoger criterio alguno acerca de su gestión. En este marco legal, ni la disposición adicional cuarta.1 impugnada, ni las alegaciones del Abogado del Estado aportan elemento alguno que permita entrar en la inexcusable valoración de las circunstancias que pueden justificar la gestión centralizada de las subvenciones en este ámbito competencial. De manera que esta disposición adicional altera injustificadamente la regla general que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva, un supuesto fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de constitucionalidad (STC 81/2017, FJ 5 y las allí citadas).

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y la nulidad del párrafo primero de la disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017.

2. Resueltas de ese modo las impugnaciones referidas a los arts. 23.3, 28.1 y disposición adicional cuarta.1 del Real Decreto 694/2017, la sentencia entra en un llamado ‘segundo bloque de preceptos’, que remite a un desarrollo reglamentario por orden ministerial la regulación de aspectos que, a criterio de la CAC, son de competencia autonómica. Es el caso de los arts. 8.2 y 22.3 del citado Real Decreto. Asunto sobre el que ya se pronunció la STC 123/2014, según la cual ... “la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible a la Orden ministerial que estableciera las bases de las subvenciones, pero nunca al precepto aquí discutido”, lo que supone que el conflicto sea prematuro y preventivo, fuera del enjuiciamiento del Tribunal.

2.1. Respecto del art. 8.1, apartados b), c), f), g) i) —*excepto las obligaciones de los participantes—y j)*, las previsiones impugnadas se refieren a aspectos procedimentales cuya regulación *ratione materiae* corresponde al Estado, como único titular de la competencia normativa al articular la relación de los solicitantes o beneficiarios con la Administración gestora de la subvención: la iniciación [subapartado b)], la instrucción, incluyendo la selección de los participantes [subapartados c) e i)] Y la resolución del procedimiento de concesión [subapartado f)]. Las restantes previsiones implican derechos y obligaciones, también formales de los beneficiarios, que encajan sin dificultad alguna en la competencia normativa estatal; la comunicación del inicio y la ejecución de la actividad subvencionada [subapartado g)], la justificación y el pago de la subvención [subapartado h)], los incumplimientos y los reintegros [subapartado j)]. El único supuesto capaz de incidir en la competencia autonómica es el subapartado c), en cuando menciona al órgano colegiado que debe intervenir en el procedimiento de concesión. Pero es una previsión que responde a lo dispuesto en el art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que regula el procedimiento ordinario de concesión de cualquier tipo de subvención en régimen de concurrencia competitiva. Y según la STC 130/2013, de 4 de junio, son “determinaciones específicamente organizativas, pero que inciden directamente en las garantías del beneficiario a través del principio de separación entre los órganos instructor, proponente y competente para resolver, y mediante la previsión de un órgano colegiado cuya composición concreta y forma de funcionamiento no se determina por el legislador básico, dejando en este punto un margen suficiente para la legislación autonómica de desarrollo y salvando las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad autoorganizativa de las Administraciones Públicas. En definitiva, aunque el párrafo segundo del art. 21.2 condiciona esta capacidad autonómica de autoorganización e incide muy directamente en el procedimiento concesional dada la finalidad garantista del precepto y su relación de complementariedad con el párrafo primero, ha de ser también incardinado más específicamente en la materia ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ (art. 149.1.18 CE). La base establece un órgano colegiado (como es, por otra parte, habitual en supuestos de resolución de procedimientos en concurrencia) como elemento de garantía del acierto y objetividad en la toma de decisiones del procedimiento a seguir, pero dejando campo normativo para el ejercicio de las competencias autonómicas en la configuración de ese órgano colegiado, tanto por lo que se refiere a su composición como a su forma de funcionamiento, con respeto, claro está, en este extremo, a las reglas básicas en cuanto al funcionamiento de los órganos colegiados” [FD 10, a)].

No se aprecia por tanto tacha de inconstitucionalidad en el art. 8.1, apartados b), c), f), g) i) —excepto las obligaciones de los participantes—y j).

2.2. El art. 22.3 también remite a Orden ministerial el desarrollo de un procedimiento de acceso ‘ágil y permanente’ de los trabajadores ocupados y desempleados a los programas de cualificación y reconocimiento profesional, es decir programas que combinan el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral (Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio) con una oferta de formación modular para la obtención de los certificados de profesionalidad. Pero tampoco en este caso se ha desbordado la competencia estatal, sin que obste a esta conclusión que el

art. 10.1 de la Ley 30/2015 llama a las Administraciones competentes a ‘desarrollar’ estos programas. De las diversas acepciones de ese vocablo no cabe acoger la que implicaría una competencia de ‘desarrollo normativo’, pues como es evidente una ley ordinaria no puede atribuir a una Comunidad Autónoma una competencia de la que carece en el bloque de constitucionalidad, según confirman los arts. 149.1.7 CE y 170.1 EAC. Por otro lado, la STC 194/2012, de 31 de octubre, al enjuiciar el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad (antecedente directo del Real Decreto 1224/2009), determinó que corresponde al Estado fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias a efectos de la obtención de un certificado de profesionalidad, la definición de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación, los requisitos que han de cumplir los integrantes de las comisiones evaluadoras, y la propia composición de las mismas. Solo hizo excepción de las reglas de funcionamiento de las comisiones de evaluación, por poseer una dimensión meramente aplicativa, relacionada directamente con la organización de los servicios que han de realizarla.

En consecuencia, tampoco el art. 22.3 incurre en tacha de inconstitucionalidad.

3. Y, finalmente, un tercer bloque de preceptos, si así quiere calificarse por simetría con los dos anteriores, vendría dado por la impugnación del *inciso final del art. 32.2*, según el cual, corresponde al SEPE la gestión profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad, salvo en el supuesto de Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia penitenciaria. Pero en realidad la impugnación se refiere a la no consignación de una partida específica, financiándose por el contrario con cargo a los fondos generales distribuidos anualmente por el SEPE para atender los gastos de la formación profesional para el empleo. De manera que no se pone en cuestión la competencia de gestión de estas acciones formativas, sino que la CAC denuncia una invasión de la competencia autonómica por detrimento o menoscabo, debida a la diferencia de trato financiero, al no prever una financiación específica para Cataluña, que sin embargo ejerce la competencia de ejecución penitenciaria, lo que comporta un condicionamiento negativo y desleal de su actividad en este ámbito.

La desestimación se funda en las alegaciones del Abogado del Estado, según las cuales el traspaso de servicios a la Generalitat, en materia de Administración penitenciaria, incluyó las partidas presupuestarias correspondientes al ‘aprendizaje y formación profesional de la población reclusa (Real Decreto 3482/1983). A partir de la fecha de efectividad de los traspasos, su financiación, incluida en un primer momento en el cálculo del coste efectivo, se integra en el sistema general de financiación de las C Comunidades Autónomas, regido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Y en los términos de la STC 109/2011, de 22 de junio ...”desde el punto de vista de la suficiencia, la obligación de garantizar el coste de los servicios transferidos se asume en el conjunto del sistema de financiación y no por relación a cada una de las concretas competencias que se transfieren, sin perjuicio de que el coste efectivo de las mismas fijado con ocasión de la transferencia ... exprese inicialmente la vinculación que debe existir entre los recursos de una Comunidad y las concretas competencias que haya asumido ... Su dotación inicial se fijará en Comisión Mixta de Transferencias y, en años sucesivos, únicamente podrá ser objeto de revisión en los supuestos legalmente previstos, entre los que se encuentra el traspaso de nuevos servicios o la ampliación o revisión de valoraciones de traspasos anteriores” (FJ 6).

La conclusión es que el art. 32.2 no incurre en tacha de inconstitucionalidad.

V. EL FALLO

Literalmente, en el fallo del Tribunal se decide:

“1º) Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia nº 5240-2017 y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia,

inconstitucionales y nulos, el párrafo cuarto del art. 28.1 en el inciso ‘empresas que tengan centros de trabajo en más de una comunidad autónoma’ y el párrafo primero de la disposición adicional cuarta.1 del real decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

2º) Desestimar el conflicto en todo lo demás”

VI. COMENTARIO FINAL

Una sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional despersonaliza seriamente la aportación personal del Ponente, al menos por tres consideraciones: primera, por el peso de los precedentes, de fuerza vinculante cuando se trata de resoluciones del propio TC, como ocurre en el presente caso, prácticamente decidido antes de plantearse el conflicto por la docena larga de las sentencias anteriormente dictadas y citadas. Unido lo anterior al concienzudo trabajo del o de los letrados que preparan el ‘borrador’ de la sentencia y, desde luego, por el peso de la opinión de todos y cada uno de los Magistrados que integran el Pleno, los doce en este caso, frente a cuya posición mayoritaria de poco contará la personal del Ponente, caso de no coincidir con aquélla.

A lo que se añade, en el supuesto de autos, una cuarta razón, relativa al menor interés ‘político’ del asunto tratado, perfectamente calificable de ‘asunto menor’ en el área de las cuestiones sociales reguladas por el ordenamiento laboral, salvando por supuesto el reconocimiento de que toda sentencia delimitadora de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es de suyo una sentencia relevante, no solo por el caso resuelto respecto de una determinada Comunidad, sino por la proyección a cuantas otras Comunidades Autónomas se encuentren en situaciones similares. Pero, desde luego, nada parecido a lo que ocurre cuando se somete al Alto Tribunal una cuestión de primer orden —propiciadora con frecuencia de votos particulares disidentes de la mayoría, sin que sea necesario proponer ejemplos de sobra conocidos— o cuando se trata de redactar individualmente un ‘voto particular’, pues en ese trance el Magistrado hace valer una opinión personal, generalmente bien argumentada y documentada, contrastando su carencia de validez jurídica ‘normativa’, con su trascendencia jurídica ‘doctrinal’. Inmejorable ocasión para afirmar que en su trayectoria de Magistrado constitucional Fernando Valdés Dal-Ré acreditó una formación jurídica excepcional y una independencia de criterio a toda prueba, brillando en cuantas actuaciones llevan su firma y, muy especialmente, en sus espectaculares ‘votos particulares’ de una consistencia jurídica unánimemente reconocida.