

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 4514** *Pleno. Sentencia 39/2021, de 18 de febrero de 2021. Conflicto positivo de competencia 4491-2020. Planteado por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el artículo 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Competencias sobre legislación laboral: nulidad del precepto reglamentario que presupone la reserva de potestades de ejecución a un órgano estatal.*

ECLI:ES:TC:2021:39

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4491-2020, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 22 de septiembre de 2020 la letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno de esa comunidad autónoma, promueve conflicto positivo de competencia contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Los motivos del conflicto son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El precepto cuestionado atribuye a la Secretaría General de Formación Profesional la función relativa a (en cursiva el inciso controvertido) «[l]a ordenación, desarrollo, evaluación, gestión e innovación, de la formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la formación profesional de desempleados y la formación profesional de ocupados, incluyendo las convocatorias nacionales y las autonómicas, cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo. Asimismo le corresponde el establecimiento y actualización de los títulos de formación profesional, cursos de especialización y certificados de profesionalidad».

Se trata de un precepto organizativo que, sin embargo, incurre en una vulneración competencial, al atribuirse una competencia de ejecución que corresponde a las comunidades autónomas.

a) Se alega, en primer lugar, la vulneración de la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral.

La letrada de la Junta de Andalucía argumenta que el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020 incurre en extralimitación competencial en el punto en que atribuye a la Secretaría General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional la competencia para la realización de convocatorias autonómicas de formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo. No respetaría el orden competencial derivado de lo establecido en el art. 149.1.7 CE en relación con el art. 63.1, apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El escrito de interposición del conflicto recuerda, con cita de la STC 111/2012, de 24 de mayo, que la formación profesional inicial se enmarca en el ámbito de la competencia de las administraciones públicas en materia de educación con su regulación específica en este área, mientras la formación profesional para el empleo, dirigida a las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, se inscribe en el ámbito de las competencias en materia laboral. Al respecto recuerda la delimitación de competencias en esta materia que deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para Andalucía, haciendo referencia a que se trata de una competencia de ejecución, así como al Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, de traspaso de competencias a la Junta de Andalucía en relación con esta materia.

Se refiere a continuación al marco normativo que regula esta cuestión, haciendo referencia a la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y formación profesional, así como al texto refundido de la Ley de empleo aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, desarrollado por el Real Decreto 694/2017, de 3 de junio, y a 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, que se completa con lo establecido en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero por el que se regulan los certificados de profesionalidad; el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral y el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. En tanto que parte integrante de dicha formación profesional para el empleo, los certificados de profesionalidad se definen en el art. 41.7 de la Ley 3/2015, como «el instrumento de acreditación, en el ámbito laboral, de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales adquiridas a través de procesos formativos o del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación».

Por tanto, frente a la formación profesional reglada, que forma parte del sistema educativo –lo que conllevaría que el encuadramiento competencial procedente fuera el relativo a educación–, la formación profesional ocupacional y continua, se inserta en el ámbito laboral (STC 111/2012, FJ 5), siendo así que los certificados de profesionalidad persiguen la acreditación de las correspondientes competencias profesionales adquiridas por vías distintas de las previstas en la formación profesional reglada, ya sea por la experiencia laboral o formación profesional dual. Sobre estos certificados de profesionalidad el reconocimiento de competencias a la secretaria general mencionada incluye todas las convocatorias –nacionales y autonómicas– que se producen en el ámbito laboral vinculadas a los certificados de profesionalidad incluida la formación profesional dual del ámbito educativo.

La regulación específica en esta materia viene recogida en el Real Decreto 34/2008, en el Real Decreto 1224/2009, que desarrolla las previsiones del artículo 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, y en el Real Decreto 1529/2012. Aunque en los tres casos se trata de

normas dictadas por el Estado al amparo de un doble título competencial –el del art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la legislación laboral, y el del art. 149.1.30 CE, sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales–, dado que el debate se centra en la competencia para la realización de la convocatoria destinada a la obtención de los certificados de profesionalidad, la cuestión controvertida ha de encuadrarse en la materia laboral y en concreto, en el ámbito de la ejecución de las mencionadas normas estatales. De hecho, la regulación estatal de los Reales Decretos 34/2008 y 1224/2009, en particular el art. 10 de este último, deja a salvo las competencias autonómicas implicadas para la realización de las convocatorias del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales, reservándose en exclusiva el Estado tan solo el de aquellas convocatorias referidas a la acreditación de competencias para determinados sectores o colectivos de carácter supraautonómico. Reflejo de lo anterior es la regulación autonómica, en especial el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre.

Carece por ello de sentido que una norma organizativa, al aludir a las funciones de ordenación y desarrollo de la formación profesional para el empleo, reserve a un órgano estatal las convocatorias tanto nacionales como autonómicas vinculadas a los certificados de profesionalidad en el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales. El único supuesto en el que la administración del Estado podría reservarse en exclusiva la realización de estas convocatorias, sería en el de sectores o colectivos supraautonómicos, que, por definición, desbordan el campo de la competencia autonómica.

Por todo ello, y siguiendo la doctrina constitucional en la materia, representada entre otras por la STC 194/2012, de 31 de octubre, dictada en el conflicto positivo de competencia 2624-2004, planteado por el gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad, resulta claro que la administración del Estado debe respetar en todo caso el ámbito autonómico de ejecución de competencias en materia laboral. Y aun cuando es pacífico que se halla competencialmente habilitado ex art. 149.1.7 CE para establecer una regulación que contenga «los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias a efectos de la obtención de un certificado de profesionalidad», para lo que no lo estaría sería para anular las posibilidades de gestión autonómica en este punto, realizando todas las convocatorias para acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia profesional o por vías no formales de formación.

b) En segundo lugar se alega la infracción del principio de territorialidad. Conforme al escrito de interposición, el único supuesto en el que la administración del Estado podría reservarse en exclusiva la realización de estas convocatorias sería en el caso de que se tratara de sectores o colectivos supraautonómicos, que, por definición, desbordan el campo de la competencia autonómica. En el supuesto controvertido es claro que no concurre ninguna de las circunstancias que, conforme a la doctrina constitucional (entre otras, cita SSTC 208/1999, 306/2000 y 35/2012), permiten el uso del criterio de territorialidad para atribuir competencias ejecutivas al Estado.

c) Por último, según el escrito de interposición, el precepto impugnado sería contrario a los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa del art. 9.3 CE, por cuanto el inciso cuestionado vulnera la normativa estatal y autonómica aplicable en este ámbito. Se trata de una norma organizativa sin rango suficiente para modificar el régimen establecido en las disposiciones legales y reglamentarias ya citadas y menos aún para vaciar las competencias de la comunidad autónoma de Andalucía.

2. Por providencia de 20 de octubre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al

Gobierno de la Nación, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. También se acordó comunicar la interposición del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado precepto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

3. El abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 26 de noviembre en el que interesa la desestimación del conflicto o, en su caso, la interpretación conforme del precepto impugnado.

Reproduce la norma impugnada y entiende que el punto de partida del conflicto se refiere a la delimitación de competencias en materia de formación profesional, ya que la Junta de Andalucía considera que se refiere a una cuestión que se inserta en el ámbito laboral. Sin embargo, según el abogado del Estado, «la cuestión se debate entre si las convocatorias a efectuarse de acuerdo con lo previsto en la letra a) del art. 5.3 del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril (la norma controvertida), se enmarcarían adecuadamente dentro del ámbito, primigenio educacional (reglado) de la formación profesional, que al Estado corresponde; o quizá si estaríamos, más bien en el plano de la formación ocupacional por tratarse de una actividad para el empleo, de formación de los demandantes de empleo u ocupacional de perfeccionamiento laboral de quienes se hallan empleado, en todo caso, pues, en el plano conceptual de la formación profesional en el ámbito laboral».

Alude a que se trata, en todo caso, de una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas en los tres ámbitos que integran la formación profesional, recordando que los títulos de formación profesional del ámbito educativo y los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Señala que tales cualificaciones pueden adquirirse a través de procesos formativos, experiencia laboral y vías no formales de formación, citando la regulación del Real Decreto 34/2008. Indica que, a la vista de dicha norma, habría dos posibles alternativas para justificar la competencia estatal en este ámbito, (vinculación a las competencias ejecutivas de la administración del Estado o falta aún de traspaso de medios). Se centra especialmente en la primera de las razones, de la que reconoce que ha de ser un supuesto excepcional, que vendría dado en este caso por la expedición de certificados de profesionalidad en el ámbito de la formación profesional reglada propia del sistema educativo. Para ello, menciona que los certificados de profesionalidad se adquieren a través de formación específicamente dirigida a esa finalidad. Así, sostiene que «si la obtención de los certificados se efectúa, o se puede efectuar, lograr, mediante módulos o a través de procedimientos de formación reglada, esto es, en el ámbito de la educación general mediante la impartición de unidades o módulos que versaran de manera concreta sobre la materia, y habilitantes para la adquisición de aptitudes en el ámbito de la actividad laboral especializada o concretada a través de esta segunda vía (como una de las posibilidades o alternativas que ofrecen las normas citadas: Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, Real Decreto 34/2008, de 18 de enero), su ejecución sería en el caso competencia del Estado, pues no estaríamos en el ámbito de la actividad de ejecución de la legislación laboral, sino en el ámbito de la ejecución de una competencia de educación, y vinculada en su caso a titulaciones o certificados con validez en todo el territorio nacional».

Por eso, el abogado del Estado entiende que el texto no vulnera las competencias autonómicas, ya que, por ser una norma organizativa no podría hacerlo o, subsidiariamente, sería susceptible de una interpretación conforme, en cuanto referida a la obtención de certificados de profesionalidad en el ámbito de la formación profesional reglada, propia de la materia educación.

4. Por providencia de 16 de febrero de 2021, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del conflicto y posiciones de las partes.

Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El citado precepto atribuye a la Secretaría General de Formación Profesional la función relativa a «[l]a ordenación, desarrollo, evaluación, gestión e innovación, de la formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la formación profesional de desempleados y la formación profesional de ocupados, incluyendo las convocatorias nacionales y las autonómicas, cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo. Asimismo le corresponde el establecimiento y actualización de los títulos de formación profesional, cursos de especialización y certificados de profesionalidad».

La cuestión controvertida se circunscribe a la atribución al mencionado órgano estatal de las competencias para, en el ámbito de la formación profesional de trabajadores desempleados y ocupados, realizar las convocatorias autonómicas «cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo».

La impugnación tiene un fundamento esencialmente competencial, por cuanto entiende el recurrente que el precepto, en lo concretamente discutido, es contrario a las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral del art. 63.1, apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Tampoco se ajustaría a la doctrina constitucional que, excepcionalmente, ha permitido la utilización del criterio de supraterritorialidad para la atribución de competencias al Estado y, en fin, sería contrario a los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa, por cuanto contravendría la regulación sustantiva estatal en esta materia.

El abogado del Estado, por los motivos que se han expuesto en los antecedentes, ha negado la vulneración denunciada interesando, en consecuencia, la desestimación del conflicto o, en su defecto, la interpretación conforme del inciso controvertido.

2. Encuadramiento competencial de la controversia planteada.

Analizaremos los motivos de impugnación en el orden en el que se plantean en el escrito de interposición. Comenzaremos, por tanto, por la denuncia de vulneración de las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral.

Tratándose de una controversia competencial, el primer paso para su resolución debe ser el encuadramiento de la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que las convocatorias discutidas se refieren a la evaluación y acreditación de las competencias adquiridas por los trabajadores ocupados y desempleados a fin de obtener un certificado de profesionalidad. El art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, establece dos instrumentos para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales: los títulos de formación profesional reglada, propios del sistema educativo, y los certificados de profesionalidad. Tales certificados de profesionalidad se insertan en el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, constituido por el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores

ocupados y desempleados una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial. En dicho sistema, los certificados son los instrumentos de acreditación, en el ámbito laboral, de las cualificaciones profesionales del catálogo nacional de cualificaciones profesionales adquiridas a través de procesos formativos, del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación (art. 40.7 del texto refundido de la Ley de empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre). Acreditan así, en el ámbito laboral, la capacitación para el desarrollo de una actividad con significación para el empleo y aseguran la formación necesaria para su adquisición. Esas competencias profesionales, acreditadas mediante los mencionados certificados, se adquieren a través de la experiencia laboral, de vías formales de formación o de vías no formales de formación que se establezcan en el desarrollo normativo del art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 (art. 8.2 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad). Dicho desarrollo normativo se llevó a cabo por Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, norma que fija los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas. Entre tales procedimientos se encuentran las convocatorias objeto del presente conflicto.

En suma, los mencionados certificados de profesionalidad persiguen la acreditación de las correspondientes competencias profesionales adquiridas por vías distintas de las previstas en la formación profesional reglada, en cuanto se obtienen a través de la experiencia laboral, vías no formales de formación y acciones de formación profesional para el empleo. Las convocatorias aquí discutidas sirven para evaluar la adquisición de tales capacidades.

Por tanto, tal y como se afirmó en la STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 4:

«Resulta claro entonces que tales certificados de profesionalidad persiguen la acreditación de las correspondientes competencias profesionales adquiridas por vías en todo caso distintas de las previstas en la formación profesional reglada, tal como ya razonamos en la STC 111/2012, FJ 5, cuando hicimos referencia a 'otras figuras acreditativas de capacitaciones profesionales adquiridas en otros ámbitos', en contraposición a los títulos académicos de formación profesional de grado medio y de grado superior, propios de la formación profesional reglada que, al ser cursada, conlleva la posibilidad de obtener un determinado título académico.

Ello guarda directa relación con el mandato que la Ley Orgánica 5/2002 impone al sistema nacional de cualificaciones y formación profesional en lo que respecta a la evaluación y acreditación de las competencias profesionales alcanzadas tanto a través de las acciones de formación profesional reglada como de las vinculadas a la formación profesional ocupacional y a la continua y de la experiencia laboral. Es por ello que la norma de la que los preceptos impugnados forman parte se refiere a estos últimos aspectos cuando alude a la posibilidad de otorgar certificados de profesionalidad por las vías antes mencionadas, estableciendo un procedimiento específico de evaluación, obtención y expedición de los certificados de profesionalidad en atención a la realización de aprendizajes no formales o de la experiencia laboral previa, que se deberá efectuar teniendo en cuenta las correspondientes cualificaciones profesionales incluidas en el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales.»

De acuerdo con esa doctrina, la cuestión controvertida no afecta pues a la «formación profesional reglada», que forma parte del sistema educativo y se ubica en el ámbito de las competencias relativas a la educación (art. 149.1.30 CE), sino a la «formación profesional para el empleo», que se dirige a los trabajadores ocupados y desempleados con el objeto de proporcionarles una formación que responda a sus necesidades y da lugar a la obtención de un certificado de profesionalidad (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). Se incardina, por tanto, en la materia laboral y en las competencias relacionadas con la misma (art. 149.1.7 CE), tal como, por otra parte, ya había dejado sentado la doctrina constitucional [STC 111/2012, de 24 de mayo, FFJJ 4 y 7; 194/2012, de 31 de octubre, FFJJ 4 y 6; 88/2014, de 9 de junio, FJ 3; 198/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2, y 81/2017, de 22 de junio, FJ 2].

Partiendo, pues, de que las normas controvertidas se incardinan en la materia «legislación laboral», el reparto competencial relativo a ella viene dado por lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y en el art. 63.1, apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El primero de los preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas; el segundo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales que incluyen, entre otras cuestiones «la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo» y «las cualificaciones profesionales en Andalucía».

El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este tribunal en reiteradas ocasiones. Ha señalado que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las comunidades autónomas. En materia de legislación laboral la competencia estatal es exclusiva y plena, comprendiendo tanto las leyes y normas con rango de ley como los reglamentos, de conformidad con el art. 149.1.7 CE lo que excluye absolutamente la intervención legislativa de las comunidades autónomas en esta materia (por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 5; 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; 7/1985, de 25 de enero, FJ 2; 86/1991, de 25 de abril, FJ 3; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4). Las comunidades autónomas únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia (por todas, STC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3).

3. Resolución de la controversia planteada.

Una vez precisado el encuadramiento y reparto competencial en la materia, es preciso dar respuesta a la controversia planteada.

Las convocatorias que el inciso cuestionado reserva a un órgano estatal son, sin duda, una actividad ejecutiva, relacionada con la evaluación y acreditación de las competencias profesionales, en los términos que definen las normas estatales, en la medida en que tal evaluación y acreditación es necesaria para la obtención de certificados de profesionalidad. Se trata, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo definido normativamente en su totalidad por el Estado, de una actividad administrativa dirigida a acreditar que la experiencia laboral o la formación adquirida capacitan para el desarrollo de determinadas tareas en el mercado de trabajo.

a) Dado su contenido, dirigido a la acreditación de la adquisición de competencias profesionales necesarias para la obtención de un certificado de profesionalidad, y su consecuente inserción en la materia laboral según se ha expuesto, es forzoso concluir que la competencia para las convocatorias en cuestión, en el ámbito territorial autonómico que es el aquí discutido, ha de corresponder, como regla general, a quien ostente las competencias de ejecución en materia laboral, que no es otra que la comunidad autónoma.

La cuestión es pues, señalado ya que la regla general en esta materia es la ejecución autonómica de la normativa estatal, si las razones a las que alude el abogado del Estado resultan de utilidad para justificar, por excepción, la retención en un órgano

estatal de competencias ejecutivas relacionadas con estas convocatorias de ámbito autonómico.

El abogado del Estado, citando el preámbulo del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, alude, en primer término, a que tales razones podrían ser que se trate de supuestos en los que se haya reservado esta tarea a la administración general del Estado por haberle reservado a la misma las competencias ejecutivas en materia de formación profesional para el empleo o bien por no existir traspaso.

Esta última razón debe ser ya descartada, ya que por Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, se realizó el traspaso de funciones y servicios de la gestión de la –entonces denominada– formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La misma conclusión se alcanza respecto a la supuesta reserva de competencias ejecutivas estatales en el ámbito territorial autonómico examinando la normativa estatal que regula esta cuestión. Concretamente, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional establece en el apartado 1 de su art. 8 que los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido y serán expedidos por la administración laboral competente. El art. 8.2 alude a la cuestión aquí controvertida, relativa a la evaluación y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Como ya se ha mencionado, en desarrollo de este art. 8 se dictó el Real Decreto 1224/2009, cuyo preámbulo señala que «la gestión del sistema se descentraliza en las comunidades autónomas, a las que corresponderá la convocatoria y gestión de los procesos de evaluación y acreditación de competencias», aludiendo a continuación a una serie de supuestos, en los que, por excepción, la competencia queda reservada a la administración del Estado.

Conforme con lo anunciado en el preámbulo, la regulación sustantiva estatal [arts. 10, 21.1 b), 22 y 26 del Real Decreto 1224/2009] faculta a las administraciones autonómicas para llevar a cabo la convocatoria pública del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales, adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, posibilitando que la administración general del Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas, pueda realizar tales convocatorias de evaluación y acreditación de competencias únicamente para determinados sectores o colectivos de carácter supraautonómico [arts. 10.6 y 21.1.a) 5]. De hecho, la disposición final tercera del citado Real Decreto 1224/2009 otorgaba un plazo de un año para que las comunidades autónomas iniciaran las actuaciones necesarias para implantar el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Tampoco justifica la asunción de competencias por el Estado la referencia a que tales capacidades se adquieran a través de módulos formativos específicos, argumento también expuesto por el abogado del Estado. Esta posibilidad tiene que ver con la compatibilidad y equivalencia (disposición adicional primera del Real Decreto 34/2008) entre la superación de las unidades de competencia de un certificado de profesionalidad y la acreditación académica de la formación profesional reglada, de tal forma que exista un reconocimiento entre las certificaciones de las administraciones laborales y las educativas. Pero en este caso, en cuanto dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad, y, por tanto, a la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales de los trabajadores, se trata de formación vinculada al ámbito laboral y no al sistema educativo, formación regulada en el ya mencionado Real Decreto 694/2017. Y, por otra parte, las convocatorias discutidas se dirigen, como ya se ha señalado, a evaluar y acreditar competencias profesionales adquiridas, bien por vía de formación, bien por experiencia laboral, para hacer posible que, en tanto que modos de mejorar la

capacidad profesional de los trabajadores, puedan surtir efectos a la hora de obtener un certificado de profesionalidad (arts. 8.2 y 3 del citado Real Decreto 694/2017).

Por último, frente a lo que también se sostiene por el abogado del Estado, la STC 111/2012, FJ 5, ya descartó, a partir de la regulación de la propia Ley Orgánica 5/2002, la equiparación a efectos competenciales entre los títulos académicos de formación profesional y los certificados de profesionalidad, señalando que el aspecto en el que entraría en juego la competencia del primer inciso del art. 149.1.30 CE sería para el caso de que las actividades formativas pudieran ser objeto de homologación a los efectos de acreditación de las enseñanzas correspondientes a las titulaciones de la formación profesional reglada. Cuestión que, prevista en la ya mencionada disposición adicional primera del Real Decreto 34/2008, no es la que aquí se debate, centrada en la ejecución de los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales a efectos de la obtención de certificados de profesionalidad, que no forman parte del sistema educativo, sino que, como ya se ha mencionado, se insertan en el ámbito laboral.

Por lo expuesto, el inciso cuestionado, en cuanto supone la reserva de potestades de ejecución a un órgano estatal, no se ajusta a la delimitación de competencias en materia laboral, incurriendo en vulneración de las competencias autonómicas.

b) La conclusión así alcanzada no queda enervada por lo también argumentado por el abogado del Estado respecto a la imposibilidad de que la norma cuestionada produzca por sí misma una vulneración competencial o que, subsidiariamente, pudiera ser objeto de una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias.

(i) Sugiere, en primer término, que el hecho de tratarse de una norma organizativa permitiría excluir la vulneración competencial que se denuncia. Sin embargo, frente a lo que sucedía en otros casos examinados por este tribunal (por ejemplo, STC 121/2014, de 17 de julio, FJ 3) es de apreciar que la disposición cuestionada sí que produce un efecto de atribución competencial, ya que implica la asignación a un órgano estatal, en una norma del mismo rango y posterior a aquella que fija la regulación sustantiva, de una concreta facultad de convocatoria en un ámbito territorial determinado, el autonómico. Previsión que, en sí misma, supone una asunción de competencia en ese concreto ámbito territorial que es discutida por el Consejo de Gobierno de Andalucía por entenderla contraria a la delimitación de competencias derivada de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El inciso cuestionado, por tanto, ha llevado a cabo una afirmación competencial en favor de un órgano estatal para la realización de las mencionadas convocatorias, que, por las razones que se han expuesto anteriormente, ha incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva [en similares términos, STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2 a)].

(ii) También alega, en segundo lugar, que el inciso cuestionado puede ser objeto de una interpretación conforme, entendiendo que se trataría de la expedición de certificados de profesionalidad en el ámbito de la formación profesional reglada, en concreto, en la formación profesional dual del ámbito educativo.

Es doctrina constitucional consolidada [por todas, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 b)] que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde» [SSTC 14/2015, FJ 5; 118/2016, FJ 3 d); 20/2017, FJ 9; 26/2017, FJ 6; 37/2017, FJ 4 e); 62/2017, FJ 7, y 116/2017, FJ 3]. Y, en todo caso, la búsqueda de las posibilidades de interpretación conforme de los preceptos impugnados deberá realizarse caso a caso y con el debido razonamiento.

La interpretación que propone el abogado del Estado no puede ser acogida por dos razones. La primera es que el propio tenor del precepto la excluye, en cuanto enmarca las convocatorias discutidas «en el ámbito de la formación profesional para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la formación profesional de desempleados y la formación profesional de ocupados», diferenciada en el propio precepto, de modo concordante con la doctrina constitucional, de la que es propia del sistema educativo. La segunda es que lo que con ese planteamiento se viene a sostener es que, aún insertado en el ámbito de la formación continua u ocupacional, ha de reconocerse la aplicación de los criterios de delimitación competencial propios de la materia educación, algo ya descartado por la doctrina constitucional (SSTC 111/2012, FJ 3, y 194/2012, FJ 4).

Por lo demás, la regulación de la formación profesional dual en el ámbito educativo (arts. 28 a 34 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual) no alude, entre las finalidades que persigue el desarrollo de proyectos de formación profesional dual en dicho ámbito, a la obtención de certificados de profesionalidad (art. 28.2). Tales proyectos se refieren, en su caso, a la adquisición de capacidades profesionales por parte de quien participa en ellos. Sin embargo, lo que aquí se discute no es la vía a través de la que se adquieren esas capacidades, sino la instancia a la que corresponde, mediante las pertinentes convocatorias dirigidas a ese fin, su evaluación y acreditación a los exclusivos efectos de obtener un certificado de profesionalidad.

Consecuentemente, la competencia controvertida corresponde a la comunidad autónoma, de suerte que el inciso «y las autonómicas» del art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

La estimación de este primer motivo hace ya innecesario el examen de los restantes motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional y declarar que el inciso «y las autonómicas» es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, y, en consecuencia, inconstitucional y nulo.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.