

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**14598** *Pleno. Sentencia 194/2012, de 31 de octubre de 2012. 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. Competencias sobre legislación laboral y educación: remisión a una orden ministerial de la regulación del funcionamiento de las comisiones de evaluación de la gestión del plan nacional de formación e inserción profesional que vulnera las competencias de organización administrativa de la Generalitat de Cataluña.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2624-2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1.2, 2 d) y 7 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de abril de 2004, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 1.2, 2 d) y 7 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad.

El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

La Letrada de la Generalitat de Cataluña, tras hacer referencia al cumplimiento de los trámites preceptivos para el planteamiento del conflicto, comienza señalando que, a su juicio, la cuestión controvertida se encuadra con naturalidad en la materia educación, frente a la tesis del Gobierno que, en la contestación al requerimiento, entiende que la regulación cuestionada se incardina en la materia laboral. En tal sentido considera que la interpretación del Gobierno ha quedado superada tras la aprobación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, que implanta un nuevo modelo de formación profesional que supone una concepción integrada de la misma de modo que incluye las diversas opciones formativas (inicial, continua y ocupacional) en un sistema integrado que se articula en torno al denominado Catálogo nacional de cualificaciones profesionales, disponiendo la acreditación de dichas

cualificaciones mediante títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad, respecto de los cuales se prevé la fijación de equivalencias, convalidaciones y correspondencias. De acuerdo con esa concepción ya no resulta posible entender que la formación profesional continua u ocupacional permanece al margen del sistema educativo, pues, al menos lo que atañe a la propia impartición de la formación y a la evaluación y acreditación de las competencias adquiridas, es encuadrable en el ámbito de la educación, razón por la cual los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en la materia.

Menciona la STC 95/2002, de 25 de abril, de la que deduce que, conforme a la misma, resulta incuestionable la incardinación de las ofertas de formación profesional ocupacional y continua en el título competencial del art. 149.1.7 CE, señalando que tales premisas han sido modificadas por la nueva regulación legal al articular un nuevo diseño integral de la formación profesional, del que resulta que no es posible el anterior encuadramiento ni tampoco, en consecuencia, la pretensión del Estado de regular completamente la formación continua y ocupacional. Por el contrario, la Letrada de la Generalitat de Cataluña estima incuestionable el hecho de que ambas formaciones, en cuanto que constituyen tal, tienen, en proporción mayoritaria, un evidente componente educativo que se manifiesta en la adquisición de conocimientos más allá de los que corresponden a la ocupación actual del trabajador o de la que fue habitual del desempleado. Por ello, concluye que la regulación de todo aquello que se refiera a la impartición de conocimientos que tengan como finalidad la consecución de competencias y cualificaciones profesionales, así como a los procedimientos para la evaluación y acreditación de las mismas, se encuadra con naturalidad en la materia educación y que, por tanto, su establecimiento debe respetar el orden constitucional de distribución de competencias en la materia.

Alude a continuación al contenido del Real Decreto 1506/2003 señalando que es objeto de regulación la evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales, regulación que incide únicamente en el componente educacional de la formación profesional, debiendo entenderse amparada por el art. 149.1.30 CE, premisa a partir de la cual se procede al análisis de los concretos preceptos impugnados.

En cuanto al art. 1.2 señala que el mismo se impugna en relación con la previa impugnación del art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 y en cuanto que dispone la aplicabilidad de este último a las competencias profesionales definidas en los certificados de profesionalidad, lo que determina, a juicio de la recurrente, que sea el Estado el que determine los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales al amparo del incorrecto encuadramiento de la cuestión en la materia laboral y con la consiguiente vulneración de las competencias educativas de la Generalitat de Cataluña, lo regulado incide exclusivamente en el componente educacional de una oferta formativa y, de acuerdo con la doctrina constitucional en materia de educación (con cita de la STC 6/1982, de 22 de febrero), el Estado debería fijar únicamente los criterios de evaluación y no los procedimientos concretos a través de los cuales debe acreditarse la adquisición de las competencias profesionales definidas en los certificados de profesionalidad, con independencia del carácter formal o no de la vía por la que se han conseguido.

Por lo que respecta al art. 2 d), señala que el mismo hace referencia a la impartición de una formación que tiene como único referente el Catálogo de cualificaciones profesionales, común a todas las ofertas formativas, entre las cuales se han de establecer equivalencias y convalidaciones, de lo que resulta que el precepto, en cuanto hace referencia a los medios personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia, vulnera, por las razones ya expuestas en relación con el precepto anterior, las competencias autonómicas sobre educación.

Finalmente, en cuanto al art. 7, relativo a las comisiones de evaluación se cuestiona, en primer lugar, la remisión a una orden de desarrollo tanto de la duración de la experiencia laboral que va a exigirse a los integrantes de esas comisiones como de la composición y funcionamiento de las mismas, pues la reserva al Estado del desarrollo de

este precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de educación y tampoco respeta el concepto formal de bases, en cuanto difiere a una orden ministerial (la Orden TAS/470/2004, de 19 de febrero) el desarrollo del mismo por parte del Estado. Por último, aun entendido en el ámbito del art. 149.1.7 CE, este art. 7 no respetaría la potestad de autoorganización de la Generalitat de Cataluña (con cita, entre otras, de la STC 50/1999, de 5 de abril) en cuanto reserva al Estado la regulación de la composición y funcionamiento de las comisiones de evaluación, órganos que el propio Real Decreto configura como dependientes de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la gestión del Plan nacional de formación e inserción profesional, de manera, que en esta última perspectiva, correspondería a la Generalitat de Cataluña la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomiende la realización de la ejecución de las normas estatales en materia laboral.

2. Por providencia de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2004 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1.2, 2 d) y 7 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 27 de mayo de 2004 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sección Segunda de 1 de junio de 2004. El Abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones el día 16 de junio de 2004 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

El representante del Gobierno alude, en primer lugar, al objeto del presente conflicto señalando que se solicita el reconocimiento de la titularidad de la competencia a la que se refieren los artículos impugnados en el entendimiento de que los mismos vulneran las competencias autonómicas en materia de educación. A ello se añade respecto del art. 7, dos tachas adicionales: su falta de carácter básico por haberse remitido a una norma posterior y no respetar la competencia de autoorganización de la Generalitat de Cataluña al regular la composición y funcionamiento de las comisiones de evaluación. Indica continuación al Abogado del Estado a que la impugnación se basa en el entendimiento de que la Ley Orgánica 5/2002 ha determinado un nuevo modelo de formación profesional basado en una concepción integradora que incluye las diversas vías formativas (inicial, continua y ocupacional) y que vendría a poner de manifiesto el componente esencialmente educativo de las tres modalidades de formación profesional, no siendo posible a partir de ahora que sea sólo la formación profesional reglada la que se sitúe en el ámbito educativo y las otras modalidades en el ámbito laboral sino que toda la formación profesional sería incardinable en la materia educación. La consecuencia es que aquellos preceptos que más clara conexión tienen con la referida materia deben ser, en cuanto a las facultades que confieren, reconocidos como vulneradores de las competencias autonómicas. Al respecto el Abogado del Estado reconoce que en la formación profesional pueden reconocerse unos fines generales y comunes a sus distintas modalidades que permitan una definición general o única de la formación profesional, definición que, en todo caso, tiene un carácter meramente descriptivo y que se basa en la inclusión expresa e individualizada de las distintas modalidades de la formación profesional. Es decir, los objetivos perseguidos por la formación profesional pueden ser comunes pero la

consideración de esa comunidad de fines llevaría más bien a situar la totalidad de la materia en el ámbito de la legislación laboral, ya que la causa de la regulación de las medidas de fomento de la formación profesional se ha situado siempre en el ámbito de los instrumentos de fomento del empleo y solamente en el campo de las técnicas instrumentales o los medios de acción emerge la materia educativa, gracias a la pervivencia de la diferenciación entre formación profesional reglada y no reglada que resulta con toda claridad de la doctrina de la STC 95/2002. Seguidamente el Abogado del Estado rechaza el intento de la Generalitat de atraer la formación profesional y continua a la órbita de la enseñanza mediante el argumento de identificar toda formación con educación, suponiendo que toda formación tiene una proporción mayoritaria de componente educacional.

Tras todo lo anterior el Abogado del Estado comienza el examen de los preceptos impugnados por el art. 1.2 señalando que el mismo se refiere a la formación continua y ocupacional, esto es, a la formación profesional no reglada a las que se contraen las competencias profesionales características y los contenidos de la formación. Indica el Abogado del Estado que el precepto se refiere a un título, el certificado de profesionalidad, que viene a cumplir la función de acreditar las competencias y aptitudes profesionales, para lo cual no existía procedimiento alguno. Su contenido propio es la definición de las competencias profesionales y los contenidos de formación asociados a ellos, contenido que no es cuestionado ya que, según el Abogado del Estado, lo que se cuestiona es el último inciso de remisión al art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002, pues la vulneración competencial se produciría por la reserva al Estado de la competencia para fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias. Así, defiende que, en atención a la finalidad de los certificados de profesionalidad, los criterios y procedimientos de evaluación han de ser lo más precisos posibles sin que ambos puedan ser desgajados y sin que tengan nada que ver con la enseñanza pues se trata de una prueba de las aptitudes de una persona en ciertos campos que no tiene que ir precedida de enseñanza alguna ni tiene, en sí misma, contenido docente.

En cuanto al art. 2 d) entiende que se impugna sobre el presupuesto de que emplea el término formación y que tal término tiene un componente educacional sobre el que se funda la demanda que identifica en todo caso lo formativo con lo educacional. Así, si el objetivo de esta norma es certificar sobre la formación adquirida por vías distintas a las de los estudios organizados, no resulta extraño que se emplee el término formación, pues los requisitos no tendrán que ver con estudios previos sino con experiencias o trabajos realizados. Por otra parte, a juicio del Abogado del Estado, de lo que este precepto trata es de la formación adquirida en acciones de formación profesional ocupacional y continua, programas, experiencia y otras vías no formales de formación.

Finalmente, respecto al art. 7, señala que la impugnación se restringe, en primer lugar, a la remisión a una orden de desarrollo de la duración de la experiencia laboral que habrá de exigirse a los técnicos que se integren en las comisiones evaluadoras que el precepto establece, por cuanto la Generalitat entiende que se trata de una cuestión no básica. El Abogado del Estado reconoce el carácter accesorio de la previsión pero niega que estemos ante una norma básica pues se encontraría fundada tanto en el art. 149.1.7 CE como en el art. 149.1.30 CE, ya que se trata de títulos cuya expedición se reserva el Estado. En cuanto al segundo aspecto cuestionado, la remisión a una orden ministerial de la composición y el funcionamiento de la comisión evaluadora, indica que se trata de facilitar la homogeneidad en la gestión certificante exigiendo un mismo margen de experiencia en los miembros de esas comisiones.

4. Por providencia de 30 de octubre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1.2, 2 d) y 7 del Real Decreto

1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que dichos preceptos del citado real decreto resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues estima que, conforme al art. 149.1.30 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la regulación estatal contenida en los mismos no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias. En concreto, encuadrando competencialmente la cuestión controvertida en la materia educación, a partir de lo que entiende un cambio en la configuración de la formación profesional que se deriva de lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, la demanda denuncia que el art. 1.2, por la remisión al art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002, está atribuyendo al Estado el establecimiento de los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias o atribuciones profesionales derivadas de los distintos certificados de profesionalidad, lo que excedería del ámbito de la normativa básica al que debe ceñirse la competencia estatal. Lo propio ocurre con la atribución al Estado de la regulación de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia, prevista en el art. 2 d). Por último, la previsión de que las comisiones de evaluación, órganos encargados de la comprobación del cumplimiento de las exigencias necesarias para expedir el certificado de profesionalidad, habrán de ser reguladas complementariamente mediante norma estatal invadiría las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza y también las de autoorganización de sus servicios, pues considerando que dichas comisiones son configuradas como órganos autonómicos, la referida regulación excedería de las competencias básicas del Estado o de sus competencias normativas en materia laboral ex art. 149.1.7 CE. A los anteriores planteamientos se ha opuesto el Abogado del Estado señalando que la regulación objeto del presente conflicto se refiere a la formación profesional en sus vertientes ocupacional y continua que no forman parte del sistema educativo y se sitúan en el ámbito laboral, amén de referirse a las condiciones de obtención y expedición de un título profesional en cuanto que el objeto de las normas es certificar sobre la formación adquirida por vías distintas a los estudios organizados.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso respecto a la discrepancia puramente competencial que se plantea y antes de resolverla debemos despejar dos órdenes de cuestiones.

En primer lugar resulta preciso considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que el Real Decreto 1506/2003, objeto del conflicto, no se encuentre en vigor en el momento de dictar la presente Sentencia, pues el mismo fue derogado por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, salvo en lo relativo, conforme a la disposición transitoria cuarta de este último, a las pruebas de certificación para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Aspecto éste que, en todo caso, también ha perdido vigencia a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

Constatada así la pérdida de vigencia de la norma impugnada, los criterios de nuestra doctrina son claros, tal como los recuerda la STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 c): «Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, “hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes” (STC 147/1998, FJ 3, y jurisprudencia allí citada).»



Junto al criterio que se acaba de reproducir, hay que tener en cuenta que en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias tenemos establecido que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)].

En este caso es patente la pervivencia de la *causa petendi* del presente proceso pues la misma se centra en la delimitación de las competencias estatales y autonómicas en torno a la regulación de determinados aspectos relacionados con los certificados de profesionalidad, aspectos que, por lo demás, subsisten, con una regulación similar, en la normativa actualmente vigente. Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su derogación, el conflicto de competencias promovido frente al Real Decreto 1506/2003 mantiene vivo su objeto, de manera que, al resolverlo, deberemos apreciar si hubo o no la invasión de las competencias que se denuncian por el promotor del conflicto y declarar la titularidad de las mismas, sin que procedan eventuales declaraciones de nulidad de los preceptos impugnados, en la medida en que los mismos han sido derogados y, en consecuencia, expulsados del ordenamiento jurídico.

Finalmente, en segundo lugar, también deberemos tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto de competencia, por lo que, nuevamente de acuerdo con nuestra doctrina [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)], las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

3. En la operación de encuadramiento competencial puede resultar útil partir del examen de la norma reglamentaria de la que forman parte los preceptos impugnados en el presente proceso.

Así, su preámbulo indica que la norma «viene a dar respuesta a una creciente e importante demanda social, regulando las condiciones de obtención de los certificados de profesionalidad». Señala en ese sentido que «hasta la fecha no existía procedimiento para la obtención y expedición de los certificados de profesionalidad». Necesidad de determinar las condiciones de expedición, así como el procedimiento de evaluación para la obtención de los certificados de profesionalidad y de diseñar pruebas u otros métodos de evaluación continua de la competencia adquirida a través de las diferentes acciones formativas o experiencia laboral que ya se incluía el nuevo programa nacional de formación profesional, aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1998. Finalmente, el preámbulo invoca el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002, que establece que los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y que acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido.

En cuanto al articulado de la norma, en lo que a los efectos del presente proceso interesa, el art. 1 establece en su párrafo primero cuáles son las vías por las que se adquieren las competencias profesionales que los certificados de profesionalidad van a acreditar, mientras que el párrafo segundo dispone que la regulación de cada uno de los certificados a los que serán de aplicación las previsiones del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002, se hará por real decreto, teniendo «carácter oficial y validez en todo el territorio nacional». El art. 2 enumera los aspectos mínimos que deberán contener las regulaciones normativas de cada certificado: perfil profesional de la ocupación, itinerario formativo, duración total del itinerario formativo y, en su apartado d) los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia. En el art. 7 se establece la regulación de las comisiones de evaluación que someterán a los candidatos a las pruebas pertinentes para expedir el certificado de profesionalidad.

La Generalitat de Cataluña cuestiona, como ya hemos señalado antes, el establecimiento por el Real Decreto de los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias o atribuciones profesionales derivadas de los distintos certificados de profesionalidad previstos en el art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 (art. 1.2), la atribución al Estado de la regulación de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia [art. 2 d)] y la previsión de que las comisiones de evaluación, órganos encargados de la comprobación del cumplimiento de las exigencias necesarias para expedir el certificado de profesionalidad, habrán de ser reguladas complementariamente mediante norma estatal (art. 7).

4. Centrados así los términos del debate procesal hemos de considerar ahora la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. A este respecto es manifiesta la discrepancia entre las partes pues, para la Letrada de la Generalitat de Cataluña, los preceptos impugnados encuentran su ámbito natural de encuadramiento en la materia educación, ya que considera que, a raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2002, se ha establecido una concepción integrada de la formación profesional que pondría de manifiesto su claro componente educacional, especialmente en lo que respecta a la impartición de conocimientos y a la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas. Por su parte, el Abogado del Estado ha defendido que los preceptos impugnados se contraen al ámbito de la denominada formación profesional no reglada y, por tanto, serían encuadrables en la materia laboral.

La referida labor de encuadramiento competencial nos exige partir de nuestra doctrina, que recuerda la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 3, conforme a la cual, «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Junto a este criterio, y como complemento, hemos de tomar en consideración también que ha de preponderar la regla competencial específica sobre la más genérica (SSTC 87/1987, de 2 de junio, FJ 2; 152/2003, de 17 de julio, FJ 7; y 212/2005, de 21 de julio, FJ 3, entre otras), si bien a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5)».

Procede también advertir que en esta tarea de encuadramiento competencial habremos necesariamente de ceñirnos a nuestra STC 111/2012, de 24 de mayo, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002. En concreto de la doctrina de la citada Sentencia, en lo que ahora importa, hemos de extraer dos conclusiones.

La primera es que, conforme a nuestra doctrina, hay distintas modalidades de formación profesional, encuadrables en materias competenciales distintas y a las que les son de aplicación títulos competenciales estatales y autonómicos también distintos. Así, como se destaca en la STC 111/2012, FJ 3, «la formación profesional que como concepto unitario trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral. Ahora bien, este concepto cubre una multiplicidad de figuras con perfiles propios y diferenciados. En concreto, dentro del concepto genérico de “formación profesional” encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua [si bien las actuaciones relativas a estas dos últimas se suelen agrupar bajo la denominación de formación profesional ocupacional, como ocurre en el art. 30.1 de la Ley de ordenación general del sistema educativo]. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, “en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa

estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios" (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6). Las otras dos, en cambio, no se integran en el sistema educativo, teniendo por objeto la formación ocupacional, específicamente, el desarrollo de actuaciones formativas dirigidas a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, mientras que la continua busca "el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir, para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos" (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6)».

La segunda conclusión, derivada de la constatación de la existencia de una pluralidad de títulos competenciales en esta materia, es que, como se indica en los fundamentos jurídicos 4 y 7 de la citada STC 111/2012, la formación profesional reglada o inicial se inserta en el ámbito de las competencias relativas a la educación, mientras que la ocupacional y la continua se incardinarían, como regla general, en la materia laboral y en las competencias relacionadas con la misma, pues tenemos declarado que «[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia "legislación laboral" (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre» (STC 111/2012, FJ 7).

La remisión a la doctrina establecida en la citada STC 111/2012 permite ya descartar la pretensión que informa la demanda según la cual, tras la aprobación de la Ley Orgánica 5/2002, toda la formación profesional se insertaría, en mayor o menor medida, en el ámbito educativo. De hecho la demanda no cuestiona que los certificados de profesionalidad se inserten en el ámbito de la formación profesional continua o de la ocupacional sino que argumenta que, aún en tales ámbitos, ha de reconocerse también la aplicación de los criterios de delimitación de competencias propios de la materia educación, algo que, como se ve, ya hemos descartado en la STC 111/2012. A lo anterior debe añadirse que tal pretensión no encuentra tampoco apoyo en las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña a las que inmediatamente se aludirá, así como que la Ley Orgánica 5/2002 pretende integrar en el denominado sistema nacional de cualificaciones y formación profesional las diversas modalidades de formación profesional, pero sin sustituir las regulaciones propias de cada una de ellas, de suerte que ya tenemos declarado que lo relativo a la formación profesional ocupacional y continua se inserta, en principio, en la materia laboral.

Señalado lo anterior lo que debemos determinar ahora es si las cuestiones debatidas en el presente conflicto guardan más directa relación con lo que hemos denominado formación profesional reglada, que forma parte del sistema educativo, lo que conllevaría que el encuadramiento competencial procedente fuera el relativo a educación, o si, por el contrario, se refieren a la formación profesional ocupacional y continua, insertada en el ámbito laboral, pues ya en la STC 111/2012, FJ 5, con cita de doctrina anterior, también excluimos que a los certificados de profesionalidad les resultase de aplicación la competencia estatal sobre «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» del primer inciso del art. 149.1.30 CE.

En suma, de cuanto hemos expuesto hasta ahora resulta que los certificados de profesionalidad tienen como finalidad la acreditación y el reconocimiento de las competencias profesionales de los trabajadores, sean estos desempleados u ocupados, siendo el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo nacional de cualificaciones profesionales previsto en la Ley Orgánica 5/2002 y que ordena las cualificaciones identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional que sean susceptibles de



reconocimiento y acreditación, incluyendo el contenido de la formación asociada a cada cualificación. Las competencias profesionales acreditadas mediante los certificados de profesionalidad se adquieren, conforme al no impugnado art. 1.1 del Real Decreto 1506/2003 «mediante acciones de formación profesional ocupacional y continua, programas de formación y empleo, contratos de aprendizaje y para la formación, la experiencia laboral u otras vías no formales de formación». 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.

Debemos entonces concluir, por las razones que se han expuesto, que el ámbito procedente para el encuadramiento de la cuestión controvertida es el laboral, en detrimento del educativo que ha alegado la Generalitat de Cataluña, pues es clara la relación que la adquisición de habilidades profesionales por las vías previstas en la norma, todas ellas situadas, en principio, al margen del sistema educativo, guarda con dicho ámbito.

5. Por lo que respecta a la delimitación de competencias en esta materia que deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al Estado le corresponde, conforme al art. 149.1.7 CE, la competencia exclusiva en legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que comprende la completa normación en materia laboral, que incluye no sólo las leyes formalmente tales sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas.

Por su parte la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta, conforme al art. 170 de su Estatuto de Autonomía, competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010, de 28 de junio (en especial, FFJJ 61 y 106). En particular, por lo que a los efectos del presente proceso interesa, debemos tener presente lo dispuesto en las letras b) y c) de su apartado 1, según las cuales corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de «políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes» [apartado b)], así como en materia de «cualificaciones profesionales en Cataluña» [apartado c)], respectivamente. Tales competencias comprenden, según nuestra doctrina, no solamente la actividad ejecutiva derivada de la aplicación de las normas estatales, tanto leyes como reglamentos, sino también, como señalamos en la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, la de la «emanación de reglamentos internos de organización de los servicios» (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 9; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, «el desarrollo del conjunto de

actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3).

6. Conforme a dicha delimitación competencial estamos ya en condiciones de resolver el conflicto planteado comenzando por su art. 1.2 que dispone lo siguiente:

«El certificado de profesionalidad, que se regulará por Real Decreto, tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, y definirá las competencias profesionales características de las ocupaciones y los contenidos de formación asociados a ellas, y les serán de aplicación las previsiones del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.»

Como resulta de lo expuesto en los antecedentes lo cuestionado es únicamente el último inciso del precepto, por cuanto la Letrada de la Generalitat entiende que mediante la remisión al art. 8 de la Ley Orgánica 5/2002 el Estado se estaría reservando, de modo contrario al orden constitucional, la competencia para fijar los requisitos y procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales.

En la resolución de esta controversia hemos de partir de la ya citada STC 111/2012, FJ 10, la cual señala, en relación al art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002, precepto que habilita al Gobierno para fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias y con el que la impugnación que ahora resolvemos guarda directa relación, que «[l]a comprensión del precepto ha de partir de la premisa, ya señalada, de que la intervención del Estado tiene una distinta intensidad en función de la modalidad de formación profesional sobre la que se esté actuando, lo que impide realizar una lectura unívoca del mismo. Por ello, es preciso tener en cuenta las dos vertientes competenciales presentes en la regulación examinada y considerar que, mientras el ámbito laboral es competencia exclusiva del Estado la íntegra regulación de la materia merced al título del art. 149.1.7 CE (lo que le permite regular completamente los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como sus efectos), en la esfera educativa el Estado no tiene ese monopolio legislativo en virtud del art. 149.1.30 CE y debe quedar un margen para que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias normativas».

Así pues, habiendo determinado antes que las cuestiones debatidas en el presente proceso han de encuadrarse en el ámbito laboral, es claro que la impugnación no puede prosperar, pues el Estado se halla competencialmente habilitado ex art. 149.1.7 CE para establecer una regulación como la que aquí se cuestiona, que no hace referencia a aspecto ejecutivo alguno de los contemplados en el art. 170.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues tiene un contenido normativo que se refiere a los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias a efectos de la obtención de un certificado de profesionalidad. Conclusión que se ratifica si se tiene en cuenta que la finalidad de los aludidos certificados de profesionalidad es acreditar la adquisición por un trabajador de una cualificación profesional de las incluidas en el Catálogo nacional de las cualificaciones profesionales, adquisición que se produce mediante diversas vías, todas ellas distintas de la formación profesional reglada integrada en el sistema educativo. Por tanto, no se vulneran las competencias autonómicas en materia de educación, dado que las mismas no se ven aquí concernidas, sino que estamos ante una regulación que puede ser legítimamente adoptada por el Estado ex art. 149.1.7 CE.

7. El segundo precepto controvertido es el art. 2 d) que establece como uno de los contenidos necesarios del real decreto que regule el certificado de profesionalidad el relativo a «los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación correspondiente a la ocupación de referencia».

Nuevamente el encuadramiento de la cuestión debatida en el ámbito laboral conduce derechamente a la desestimación de la impugnación pues, como señala la repetidamente mencionada STC 111/2012, FJ 7, con remisión a la STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4,

«la premisa de partida de este encuadramiento es que “[l]a Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral” (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2). Además, hemos señalado reiteradamente que la expresión “legislación” que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida “en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas” (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos. ... La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre “legislación laboral” ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que “ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11)».

Además, en el presente caso, ya hemos dejado establecido que las competencias profesionales que se acreditan mediante los certificados de profesionalidad no se han adquirido a través de la formación profesional reglada integrada en el sistema educativo, sin que, conforme a cuanto llevamos ya expuesto, pueda aceptarse el argumento de la demanda consistente en identificar cualquier referencia a formación con la educación y su régimen de distribución de competencias, evidentemente distinto del aplicable en el ámbito laboral. De lo anterior se desprende que, siendo la definición de los requisitos personales y materiales necesarios para desarrollar la formación, una actividad normativa, como se constata por su consideración como uno de los contenidos necesarios de los reales decretos que regulen cada uno de los certificados de profesionalidad, la misma ha de corresponder al Estado en el ejercicio de sus competencias en materia laboral. Algo que, por otra parte, confirma la propia regulación estatutaria, en cuanto que la reserva de funciones a la Comunidad Autónoma en relación tanto con la formación de los trabajadores, sean éstos ocupados o no, como con los certificados de profesionalidad, se circunscribe al ámbito ejecutivo.

8. Resta por examinar la impugnación del art. 7, circunscrita, como ha quedado expuesto en los antecedentes, al apartado 1, relativo a las comisiones de evaluación encargadas de realizar las pruebas conducentes a la obtención del certificado de profesionalidad. El precepto cuestionado establece:

«El órgano de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la gestión del Plan nacional de formación e inserción profesional, será competente para constituir comisiones de evaluación integradas por expertos nombrados por la Administración correspondiente. Estos expertos deberán tener, en la ocupación de que se trate, una reconocida y acreditada experiencia laboral, cuya duración se determinará en la Orden Ministerial de desarrollo.

La composición y funcionamiento de las comisiones de evaluación se regularán por la orden ministerial que desarrolle este Real Decreto.»

En concreto lo controvertido por la Generalitat de Cataluña es la remisión a una orden ministerial de desarrollo —lo que se considera también contrario a la doctrina constitucional sobre las bases en sentido formal— tanto de los requisitos de experiencia laboral que han de cumplir los expertos que integran estas comisiones de evaluación como de la composición y funcionamiento de las mismas, aspecto este último que se entiende también contrario a la potestad de autoorganización de la Generalitat de Cataluña. El Abogado del Estado defiende la adecuación del precepto al orden constitucional de distribución de competencias señalando que, en el primer caso, el certificado va a tener efectos en todo el territorio nacional, lo que justifica que las exigencias de los evaluadores sean las mismas y, en el segundo, por tratarse de un medio para facilitar la homogeneidad en la gestión certificante.

Como antes acontecía, el encuadramiento de la cuestión debatida en el ámbito laboral ha de llevarnos a la desestimación de la impugnación relativa a la vulneración de la

doctrina constitucional sobre las bases por la determinación, en la orden de desarrollo del Real Decreto 1506/2003, de la duración de la experiencia laboral previa que se va a exigir para ser miembro de las comisiones de evaluación. No estamos aquí en el ámbito bases-desarrollo, propio de la materia educación, en el que ha pretendido situar la controversia la Letrada de la Generalitat, sino en el de legislación y ejecución, resultante de la delimitación de competencias en materia laboral. En este último ámbito al Estado corresponde la completa normación, que incluye no sólo las leyes formalmente tales sino también los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de aquéllas, lo que es el caso, pues es patente que, al regular los requisitos que han de cumplir los integrantes de las comisiones evaluadoras, no nos hallamos aquí en el ámbito ejecutivo vinculado a «la competencia normativa de carácter funcional la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal» (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, citada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 61 y 106).

Las mismas razones llevan a desestimar la alegada falta de carácter básico de las previsiones estatales para diferir a una orden ministerial la regulación de la composición y el funcionamiento de las comisiones de evaluación, habida cuenta de que la Generalitat de Cataluña carece de competencias en materia de legislación laboral, correspondiéndole sólo la gestión de dicha legislación y la autoorganización de sus servicios necesaria para ello.

Con mayor detenimiento debemos examinar, no obstante, la denunciada vulneración de la potestad autonómica de autoorganización por la reserva al Estado de la regulación de la composición y funcionamiento de las comisiones de evaluación. En tal sentido conviene advertir que el precepto remite a una disposición reglamentaria, de rango inferior, la regulación de dos cuestiones en principio distintas, como son la composición y, en segundo lugar, el funcionamiento interno de dicha comisión una vez constituida.

Ambas cuestiones han de ser analizadas por separado. Así, en cuanto a la composición de las comisiones de evaluación, resulta que las mismas habían de someter «a los candidatos a las pruebas teóricas y prácticas necesarias para comprobar el dominio de las competencias mínimas exigibles para expedir el certificado de profesionalidad de la correspondiente ocupación» (art. 7.2 del Real Decreto 1506/2003). Se trata, recordémoslo, de pruebas que acreditan, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes las hayan superado, lo que determina que la composición del órgano evaluador tenga una incidencia externa directa sobre la actuación administrativa y, más concretamente, sobre las relaciones de las Administraciones públicas con los administrados. Conforme con lo anterior, no entrarían aquí en juego las potestades autonómicas de organización de sus propios servicios.

No sucede lo mismo con la referencia al funcionamiento de las comisiones de evaluación que vulnera las competencias autonómicas. En efecto, sin perjuicio de advertir que el funcionamiento interno de tales órganos colegiados ha de ajustarse a las previsiones básicas que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, debemos apreciar que el establecimiento de las reglas de funcionamiento posee una dimensión meramente aplicativa relacionada directamente con la organización de los servicios que han de realizarla. Se contempla así una cuestión de organización administrativa que va mas allá de la competencia estatal en materia de legislación laboral, impidiendo con ello que, en este ámbito, la Administración autonómica, dentro del marco básico que acabamos de mencionar, establezca el funcionamiento de sus servicios en la forma que estime más conveniente.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que el inciso «y funcionamiento» del art. 7.1 del Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices de los certificados de profesionalidad, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.