

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2651 *Pleno. Sentencia 27/2014, de 13 de febrero de 2014. Conflicto positivo de competencia 443-2013. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1529/2012, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Competencias sobre educación y en materia laboral: nulidad del precepto reglamentario que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia para autorizar y evaluar las actividades formativas que se realicen en diversas Comunidades Autónomas (STC 111/2012). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 443-2013 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 16.8; último inciso del párrafo primero del art. 22.2; 30.5; 31.2 y disposición final primera 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. 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 24 de enero de 2013, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 16.8; último inciso del párrafo primero del art. 22.2; 30.5; 31.2 y disposición final primera 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.

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 el Real Decreto 1529/2012 constituye, por un lado, el desarrollo reglamentario de la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje, y, por otro, establece las bases de la formación profesional dual. El citado contrato para la formación y el aprendizaje fue introducido, como una modalidad de los contratos formativos, por el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, con el objeto de favorecer la inserción laboral y la calificación profesional de los menores de 25 años. El mencionado Real Decreto-ley 10/2011 difiere

al desarrollo reglamentario –que se efectúa mediante el Real Decreto 1529/2012, objeto de este conflicto– la concreción del sistema de impartición y de las características de la formación de los trabajadores en los centros formativos, así como el reconocimiento de éstos.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña sostiene que la regulación que el Real Decreto 1529/2012 efectúa de esa modalidad contractual y de la formación profesional dual integrada en el sistema educativo no respeta el sistema de distribución de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que, en los aspectos relativos al régimen de autorizaciones, información y control en la aplicación por las empresas y los centros docentes de esa modalidad contractual y de esa modalidad de oferta de formación profesional integrada en el sistema educativo, se violentan las competencias de la Generalitat.

Expone a continuación el marco competencial en el que se inserta el presente conflicto señalando que, conforme a la disposición final primera del Real Decreto 1529/2012, la regulación que el título II realiza de las materias laboral y de seguridad social se dicta al amparo de los arts. 149.1.7 y 149.1.17 CE, mientras que la regulación de la nueva modalidad de formación profesional integrada en el sistema educativo se ampara en el art. 149.1.30 CE. Nada objeta la Letrada de la Generalitat de Cataluña a esa delimitación competencial, más allá de señalar ciertas imprecisiones en relación con el contrato de aprendizaje, en cuanto que el mismo recoge aspectos no estrictamente laborales, pero que no inciden en la controversia que se plantea.

La regulación de la actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje con incidencia en el presente conflicto se concreta por la Letrada de la Generalitat de Cataluña en la atribución a un órgano estatal de funciones ejecutivas que el Estado no puede atribuirse en base a los efectos supraterritoriales derivados de la actuación administrativa, ni desde el título competencial referido a la materia laboral ni mucho menos desde su competencia en materia educativa. El conflicto se plantea en relación con la regulación de la actividad formativa del contrato de formación y aprendizaje, por la afectación de las competencias de la Generalitat que comporta la atribución de funciones ejecutivas a un órgano estatal. A lo que se añade la previsión del art. 22 en relación con los servicios de empleo, aspectos todos ellos que inciden en las competencias de la Generalitat en materia laboral. En cuanto a la regulación de la formación profesional dual, señala que, desde un punto de vista general, no cabe duda de que dicha regulación se ubica en la competencia del Estado en materia de educación prevista en el art. 149.1.30 CE, pero estima que ello no le faculta para regular, con el alcance con el que lo hace el Real Decreto 1529/2012, el modo en que debe organizarse la formación profesional dual del sistema educativo, ni atribuir a la Administración del Estado funciones ejecutivas en base a una incorrecta aplicación del principio de supraterritorialidad.

Entrando ya en el examen de los concretos preceptos impugnados la Letrada de la Generalitat de Cataluña señala que el Real Decreto 1529/2012, al regular, por un lado, los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje y, por otro, en el ámbito de la formación profesional dual integrada en el sistema educativo, la autorización de los proyectos, atribuye, respectivamente, al Servicio Público de Empleo Estatal y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la función ejecutiva de autorización cuando tenga un alcance territorial supraautonómico. En concreto la Generalitat argumenta que los arts. 16.8 («Cuando una misma empresa realice contratos para la formación y el aprendizaje en más de una Comunidad Autónoma, la autorización del acuerdo para la actividad formativa será concedida por el Servicio Público de Empleo Estatal») y 31.2 («Cuando el ámbito de aplicación del proyecto de formación profesional dual presentado por una empresa afecte a más de una Comunidad Autónoma, su autorización corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte») invaden las competencias autonómicas al atribuir a un órgano estatal funciones ejecutivas, pues la supraterritorialidad no es un título atributivo de competencias para el Estado que le permita asumir funciones de autorización, seguimiento y evaluación ni en materia laboral ni en materia educativa. Ello se traduce en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de

educación del art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y de ejecución de la legislación laboral del art. 170 EAC, en ambos casos en relación con lo dispuesto en el art. 115 EAC.

Pese al diferente alcance de las competencias, en ambos ámbitos corresponden a la Generalitat las potestades ejecutivas. Por ello, con independencia de que la formación obtenida mediante esa modalidad contractual sea un título de formación profesional integrado en el sistema educativo o un certificado de profesionalidad, la atribución a un órgano de la Administración Estatal –el Servicio Público de Empleo Estatal– de las funciones ejecutivas de autorización seguimiento y evaluación de la actividad formativa, en base a que la empresa realice contratos de formación y aprendizaje en más de una Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el art. 16.8 del Real Decreto, vulnera las competencias de la Generalitat como resulta de las SSTC 31/2010 y 194/2011. Tal vulneración viene determinada porque, para la representación procesal de la Generalitat, es evidente que la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de la función de autorizar los acuerdos para la actividad formativa cuando una misma empresa realice contratos para la formación y el aprendizaje en más de una Comunidad Autónoma no cumple los requisitos que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, justifican la atribución excepcional de competencias ejecutivas a un órgano estatal. Señala al respecto que no concurre aquí la necesidad de evitar el fraccionamiento de la actividad de autorización y con ello la posibilidad de que se realicen actuaciones dispares, e incluso contradictorias, posibilidad que, en todo caso, es excepcional, de conformidad con la doctrina constitucional, sin que se haya admitido en materia laboral, ni, mucho menos, en materia educativa.

Alude en tal sentido la representación procesal de la Generalitat de Cataluña a que la doctrina constitucional ha reconocido que pueden atribuirse funciones ejecutivas a órganos estatales cuando resulte «imprescindible», pero la realidad es que para asegurar la plena efectividad de las actuaciones de formación de una empresa cuando realice contratos de formación en más de una Comunidad Autónoma no es imprescindible –ni siquiera es adecuado– atribuir a la Administración del Estado la autorización, seguimiento y evaluación de la actividad formativa. Así, señala que se trata de actividades formativas derivadas de una modalidad de contrato de trabajo que la empresa puede realizar con trabajadores que reúnan determinadas condiciones de edad y de cualificación, sin que afecte a toda la plantilla de una determinada empresa ni tenga una afectación general en los distintos centros de trabajo que la empresa pueda poseer en el territorio del Estado, ya que el art. 21 se limita a establecer que esos contratos deben incorporar un acuerdo con un centro de formación y con cada una de las personas contratadas como trabajadores que determine el contenido de la actividad formativa, así como el calendario y horario en el que se desarrollarán la actividad laboral y la actividad formativa. De esa regulación no deriva tampoco que todos los trabajadores de una empresa contratados bajo esta modalidad contractual deban realizar una misma actividad formativa ni que en todos los casos la actividad deba desarrollarse en un mismo centro formativo, puesto que la actividad formativa dependerá en cada caso de la cualificación del trabajador y del puesto de trabajo que ocupe. Entiende entonces que no se puede pretender que resulte imprescindible ni adecuado que la autorización de los acuerdos que una empresa efectúe como resultado de la formalización de diversos contratos de trabajo deba realizarla un único servicio de empleo, cuando en cada caso el contenido de la actividad formativa y la identificación del centro formativo y de la representación de la empresa puede ser distinta y ubicarse en distintas Comunidades Autónomas. Además indica que la norma ya ha establecido los requisitos de la actividad formativa referidos a la relación entre el perfil profesional de la formación y el trabajo efectivo que se presta en la empresa, así como los referidos a los centros acreditados para llevar a cabo esa formación y a la duración y la modalidad de la misma, con lo que ya garantiza suficientemente el grado de homogeneidad en la autorización de esos acuerdos. Lo mismo sucede en relación con las funciones de seguimiento y evaluación de dicha actividad formativa.

Por los mismos motivos, también comporta una invasión de las competencias de la Generalitat la atribución, por el art. 31.2, al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la potestad de autorizar el proyecto de formación cuando afecte a más de una Comunidad Autónoma, autorización que se inserta en el ámbito educativo ya que los proyectos de formación profesional dual no son sino una modalidad de impartición de los módulos formativos de la formación profesional integrada en el sistema educativo. Estima al respecto que, pese al reconocimiento genérico, en la STC 184/2012, de que el Estado asuma en el ámbito de la educación funciones meramente ejecutivas, ese reconocimiento genérico no se ha trasladado al análisis de ninguno de los preceptos impugnados en base a esa atribución de facultades ejecutivas al Estado. En consecuencia, por atribuir a un órgano estatal la función ejecutiva de autorización, el art. 31.2 vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de educación.

Por su parte, el art. 22.2 al determinar que los servicios públicos de empleo, en colaboración con las Administraciones educativas, han de llevar a cabo la orientación a las empresas y trabajadores sobre el contrato de formación y aprendizaje exclusivamente con los medios de que dispongan los citados servicios públicos de empleo incide en la capacidad de la Generalitat de organizar su Administración laboral, pues las competencias estatales ex art. 149.1.7 CE no le permiten fijar el modo en el que han de organizarse los servicios públicos de empleo para llevar a cabo esas funciones. Este precepto no se limita a efectuar una regulación genérica del deber de información y orientación sino que entra a regular aspectos puramente organizativos, referidos a quién y cómo deben llevarse a cabo dichas funciones, lo que supone una vulneración de la capacidad de la Generalitat para organizar sus servicios administrativos, vulnerando con ello el art. 170 EAC y la doctrina de la STC 31/2010. La Letrada de la Generalitat considera, en atención a dicha doctrina, corresponde a la Generalitat, en uso de sus potestades de autoorganización vinculadas a las competencias ejecutivas en materia laboral, decidir cuál debe ser el modo más adecuado en que sus servicios de empleo, en colaboración con la Administración educativa, realicen las funciones correspondientes, sin que pueda el Estado condicionar esa decisión en el sentido de que la función deban llevarla a cabo «exclusivamente» con los medios de que disponen esos servicios.

El art. 30.5 del Real Decreto, al regular la programación de los distintos módulos profesionales en la modalidad de formación profesional dual integrada en el sistema educativo, establece la necesidad de coordinación de la formación en la empresa y en el centro educativo. Esta coordinación se fija mediante la regulación de una tutoría compartida entre la empresa y el centro, regulación que invade la competencia de la Generalitat en materia educativa ya que no sólo determina la necesidad de la tutoría sino también la intensidad con que debe llevarse a cabo, precisando que las reuniones de control deben tener carácter mensual, lo que excedería del carácter básico que se predica de la norma. A este respecto, señala la Letrada de la Generalitat que «si bien nada cabe objetar a la previsión, desde la normativa básica, de una necesaria coordinación entre la actividad formativa que se efectúa en la empresa y la que se lleva a cabo en el centro, ni a su implementación mediante el régimen de tutorías previsto en el art. 20 del Real Decreto, resulta objetable, desde un análisis del sistema de distribución de competencias en materia de educación, que se pretenda atribuir el carácter de normativa básica a la previsión de la periodicidad con la que deben efectuarse esas reuniones de coordinación».

Finalmente la disposición final primera se impugna por su conexión con los preceptos controvertidos, los cuales no pueden ampararse ni en las competencias de que dispone el Estado en materia laboral ni en las referidas al ámbito educativo.

2. El Pleno, por providencia de 12 de febrero de 2013 acordó, a propuesta de la Sección Tercera, admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 16.8, último inciso del párrafo primero; 22.2; 30.5; 31.2 y disposición final primera 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; 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 y, por medio de la

representación procesal que determina el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo 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 artículo 61.2 LOTIC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso por escrito registrado el día 19 de febrero de 2013 solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de febrero de 2013.

La Abogada del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones el día 4 de abril de 2013 instando la desestimación del conflicto conforme a los siguientes argumentos.

La representante del Gobierno alude, en primer lugar, al objeto del presente conflicto y a los contenidos de la norma de la que forman parte señalando que la misma tiene un doble objeto: el desarrollo reglamentario del contrato para la formación y el aprendizaje, regulado en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, con objeto de adaptarlo a las novedades introducidas por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y, por otro lado, establecer las bases para la implantación progresiva de la formación profesional dual en España, entendida como el conjunto de acciones e iniciativas formativas que tienen por objeto la cualificación profesional de las personas, combinando los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. De acuerdo con la disposición final primera del Real Decreto 1529/2012, los arts. 16.8 y 22.2 impugnados en el presente conflicto se amparan en el título competencial estatal previsto en el art. 149.1.7 CE (en materia de legislación laboral) y los artículos 30.5, y 31.2 se dictan con apoyo la competencia estatal establecida en el 149.1 30 CE (obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación).

La Abogada del Estado considera que no cabe dudar del mencionado encuadramiento competencial conforme al que expone a continuación la doctrina constitucional sobre ambos títulos competenciales, comenzando por la relativa al art. 149.1.7 CE. Así, específicamente respecto a la formación profesional, cita la doctrina de la STC 194/2012, que remite a la STC 111/2012, en cuanto a la existencia de tres modalidades de formación profesional y su inserción, en función de su naturaleza en el ámbito educativo o en el laboral. En cuanto al significado del concepto «legislación laboral» alude a la doctrina de la STC 95/2002, señalando que el Estado ostentaría sobre la misma la totalidad de la potestad normativa, incluyendo los llamados reglamentos ejecutivos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el dictado de reglamentos organizativos y la ejecución de la normativa estatal. Menciona, asimismo, la posibilidad del Estado de establecer y gestionar planes de formación, en los casos en que por su dimensión supraterritorial u otros motivos, determinen la imposibilidad de su gestión por la Generalitat de Cataluña.

Respecto a la formación profesional dual del sistema educativo estima que se encuadra con carácter prevalente, en el inciso primero del art. 149.1.30 CE (condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales), la cual, conforme a la doctrina que cita, supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector, lo que determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia. En cuanto al segundo inciso del art. 149.1.30 CE, relativo al establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, recuerda, en primer lugar la doctrina constitucional sobre las bases, sintetizada en la STC 197/1996, FJ 5. Señala, en consecuencia, que la competencia estatutariamente asumida por las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza se ciñe al desarrollo legislativo y ejecución y tiene el referente del art. 149.1.30 CE, en sus dos manifestaciones, ya que, de una parte, debe respetar la reserva competencial a favor del Estado en materia de títulos académicos y profesionales y, de

otra, desplegarse en el marco de la normativa básica dictada por el Estado en desarrollo del art. 27 CE.

Examinando la constitucionalidad de los preceptos impugnados la Abogada del Estado defiende que el art. 16.8 introduce una justificada excepción a la regla general de que las referencias del Real Decreto 1529/2012 a los servicios públicos de empleo competentes o correspondientes, lo son al Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito territorial de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y a los servicios públicos de empleo de cada una de las Comunidades Autónomas en función de su territorio. Para la Abogada del Estado la previsión contenida en la norma estatal no desplaza el conjunto de la competencia ejecutiva autonómica sino que limita la intervención estatal a determinados supuestos que implican el territorio de más de una Comunidad Autónoma, lo que supone una excepción justificada por cuanto evita el fraccionamiento de la actividad de autorización y con ello la posibilidad de que se realicen actuaciones dispares, e incluso contradictorias, respecto a la necesidad de una empresa de realizar varios contratos para la formación y el aprendizaje con características y requerimientos formativos comunes. Por ello, es necesario proporcionar a estas situaciones un tratamiento homogéneo, coordinado y unificado de su gestión, incluyendo su autorización, seguimiento y evaluación, evitando así un posible trato desigual e injustificado a una misma necesidad y con ello, la existencia de trabas a la unidad de mercado que se deriva del art. 139.2 CE. A lo anterior añade la necesidad de recurrir a un ente con capacidad de integrar posibles intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994). De este modo sólo el Servicio Público de Empleo Estatal, con su capacidad de coordinación a nivel estatal, dispondría de la información necesaria para conceder la preceptiva autorización, previa la necesaria valoración de conjunto. Adicionalmente, considera que esta medida facilitará la implantación de los contratos para la formación y el aprendizaje al hacer depender de una única Administración la gestión de estos contratos que realice cada empresa, atribuyéndose esta competencia en función del ámbito territorial de implantación (en una única Comunidad Autónoma o en varias) de dicha empresa.

Por lo que respecta al art. 22.2 señala que el precepto no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en tanto se limita a establecer la necesidad de que se realicen, en relación con el objeto del contrato para la formación y el aprendizaje, una serie de imprescindibles actuaciones de información y orientación, señalando, de forma meramente enumerativa u orientativa, unas pautas mínimas de actuación comunes a los servicios públicos de empleo, sin perjuicio de cómo éstos organicen y desarrollen dichas actividades dentro de su capacidad de autoorganización. Se trata, por tanto, a juicio de la Abogada del Estado, de una previsión genérica en cuanto se limita a enunciar meras opciones potestativas para la Administración autonómica competente con el único requisito de garantizar su difusión.

En cuanto al art. 30.5, relativo a la coordinación entre la empresa y el centro educativo, estima que ha de considerarse básica, «en la medida en que se relaciona con el necesario grado de homogeneidad e igualdad que ha de ser predicable del sistema educativo en su conjunto» (STC 212/2012, FJ 5). Así, se ha previsto como condición mínima para garantizar que se desarrolle una adecuada coordinación entre la empresa y el centro educativo, las reuniones mensuales y el seguimiento de los alumnos a través de las tutorías, pero ello no es obstáculo para que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar dicha regulación y, además, prever otros mecanismos que garanticen dicha coordinación en el ámbito de sus competencias.

Respecto a la posibilidad de que la autorización prevista en el art. 31.2 corresponda al Estado en el ejercicio de competencias en materia de educación, la Abogada del Estado cita la doctrina de las SSTC 235/1999 y 184/2012 y sostiene que en este caso –proyecto de formación profesional dual presentado por una empresa que afecte a más de una Comunidad Autónoma–, resulta asimismo justificado que, de modo excepcional, la autorización en este caso corresponda al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Atribución que se produce para evitar el fraccionamiento del proyecto educativo planteado por la empresa, por lo que considera que se trata de un supuesto que se puede subsumir

en los supuestos de supraterritorialidad en los que el Tribunal Constitucional ha admitido el traslado de la titularidad al Estado al tratarse de un caso en el que, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerce no es susceptible de fraccionamiento ni puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiere un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado. En consecuencia, estima la Abogada del Estado, de manera análoga a lo ya expuesto en relación con el art. 16.8, que existe un único proyecto de formación profesional dual, no fraccionable, cuya aplicación se ha de extender a más de una Comunidad Autónoma, lo que requiere la asunción, de manera excepcional, de esta función ejecutiva por parte del Estado en los supuestos en los que concurren varias administraciones autonómicas competentes con la finalidad de garantizar la homogeneidad y buen funcionamiento del sistema.

Finalmente, en cuanto a la impugnación de la disposición final primera, que establece los títulos competenciales habilitantes en que se ampara el Estado para dictar la regulación cuestionada, señala que una vez negada la vulneración de las competencias autonómicas aducidas en relación con los artículos precedentes, se ha de rechazar igualmente que esta disposición final no se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias.

4. Mediante escritos presentados en el Registro General de este Tribunal en fechas 1 y 2 de agosto de 2013, el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formulan incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente conflicto positivo de competencias, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 LOTC. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre de 2013, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas, y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 12 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

5. Por providencia de 11 de febrero de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 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. 16.8; último inciso del párrafo primero del art. 22.2; 30.5; 31.2 y disposición final primera 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.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que determinados aspectos de la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje así como de la denominada formación profesional dual, que permite a los centros docentes impartir ciclos formativos de formación profesional y establecer convenios con empresas, no respeta el orden de distribución de competencias que deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En concreto argumenta que en los arts. 16.8 y 31.2 el Estado estaría utilizando la supraterritorialidad para reservarse funciones ejecutivas, como las que se mencionan en los preceptos controvertidos. Ello se traduce en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de educación del art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y de ejecución de la legislación laboral del art. 170 EAC, en ambos casos en relación con lo dispuesto en el art. 115 EAC. Por otra parte, el último inciso del párrafo primero del art. 22.2 al determinar que los servicios públicos de empleo, en colaboración con las Administraciones educativas, han de llevar a cabo la orientación a las empresas y trabajadores sobre el contrato de formación y aprendizaje exclusivamente con los medios de que dispongan los citados servicios públicos de empleo, incidiría en la capacidad de la

Generalitat de organizar su propia Administración laboral, vulnerando el art. 170 EAC. Por último, la Generalitat cuestiona el art. 30.5, por cuanto estima que la regulación de la coordinación entre la empresa y el centro educativo de la actividad formativa en el ámbito de la formación profesional dual, en los términos en los que se efectúa, excedería del contenido de una norma básica en materia de educación, con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas. La disposición final primera se cuestiona en la medida en que los títulos competenciales que en ella se citan se proyectarían sobre los preceptos impugnados, que se entienden contrarios a las competencias autonómicas.

A los anteriores planteamientos se ha opuesto la Abogada del Estado que ha considerado que, respecto a los arts. 16.8 y 31.2, concurren las circunstancias excepcionales que la doctrina constitucional exige para atribuir a un órgano estatal las funciones ejecutivas a las que ambos preceptos hacen referencia. En cuanto al art. 22.2, ha defendido que sus previsiones no afectarían a las competencias autonómicas de organización del servicio público de empleo autonómico, mientras que el art. 30.5 revestiría el carácter de norma básica en materia de educación en tanto establece requisitos mínimos de los programas de formación para garantizar un grado de homogeneidad en el sistema educativo que, en todo caso, permiten a las Comunidades Autónomas establecer su propia regulación, en el ámbito de sus competencias.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso debemos advertir, antes de resolverlo, que durante la pendencia del proceso el Real Decreto 1529/2012 ha sufrido alguna modificación, llevada a cabo, en primer lugar por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas; en segundo lugar, por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y, finalmente, por el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. No obstante, ninguna de las modificaciones llevadas a cabo por las dos normas citadas ha afectado a los preceptos impugnados en este presente conflicto, por lo que el mismo pervive en los términos en los que fue formulado.

Por otra parte, en la necesaria operación de encuadramiento competencial que debemos llevar a cabo puede resultar útil partir del examen de la norma reglamentaria de la que forman parte los preceptos impugnados en el presente proceso. Tal como indica su título, y recoge el artículo 1, el Real Decreto 1529/2012 tiene un doble objetivo, por una parte, el desarrollo reglamentario del contrato para la formación y el aprendizaje, regulado en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y, por otra, la regulación de determinados aspectos de la formación profesional dual, que combina los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y el centro de formación. En cuanto a lo primero, el desarrollo reglamentario del contrato para la formación y el aprendizaje se articula en tres ámbitos: los aspectos laborales relativos entre otros, a los requisitos subjetivos, jornada, salario, duración y prórroga del contrato; los aspectos formativos del contrato, algunos de los cuales son los aquí controvertidos y, por último, la aplicación de determinadas normas de seguridad social. La norma regula también la formación profesional dual del sistema educativo, que se sitúa al margen de la contratación para la formación y el aprendizaje (art. 28.1). En lo que ahora interesa, dicha formación profesional se basa en la presentación de proyectos de formación que deben llevarse a cabo en los centros docentes, proyectos que deben realizarse en centros educativos con entornos productivos que reúnan requisitos idóneos para desarrollarlos (art. 29), formalizados a través de convenios de colaboración entre estos y las empresas del sector correspondiente (arts. 29 y 31), los cuales, autorizados por las Administraciones educativas (art. 31), responsables también del seguimiento y evaluación de los proyectos (art. 34), deben contener, entre otros aspectos, el programa de formación, cuyos contenidos se fijan en el artículo 30 de la citada norma.

3. Expuesto lo anterior, dado que lo que se plantea es una controversia competencial, hemos de considerar ahora la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias. A este respecto ambas partes coinciden en sus planteamientos, pues consideran que, tal como por otra parte resulta de la disposición final primera de la norma, los arts. 16.8 y 22.2 se encuadrarían en la materia laboral, mientras que los también impugnados arts. 30.5 y 31.2 encontrarían su ámbito natural de encuadramiento en la materia educación. Ámbitos materiales de encuadramiento que, a la vista del tenor de los preceptos impugnados en relación con la doble finalidad perseguida por el Real Decreto 1529/2012, no cabe sino confirmar ahora, sin perjuicio de las concreciones que se harán al examinar cada uno de los preceptos impugnados.

En punto a la delimitación de competencias en estas materias que deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al Estado le corresponde tal como recoge la STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 5, 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, según el 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 la letra b) de su apartado 1, según la cual 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». Competencia que comprende, 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).

Por lo que a las competencias estatales en materia de educación respecta, obviando ahora las relativas al primer inciso del art. 149.1.30 CE, en relación con los títulos académicos y profesionales que, como se verá, no son aplicables aquí, la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, indica que «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado “la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9; y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, FJ 5)».

Por su parte, a las competencias autonómicas se refiere la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 3, en los términos siguientes:

«En esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica 'educación', atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de 'las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil'. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que '[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la educación y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas'. Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida '[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan', y 'respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución'. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60).»

4. Asimismo, dado que en el presente conflicto se plantean cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas así como con la correlativa utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado, procedente será recordar nuestra doctrina al respecto, tal como se recoge en la STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, en la que, con cita de otras, declaramos:

«[E]n cuanto al principio de territorialidad de las competencias autonómicas, proclamado en todos los Estatutos, hemos declarado que el mismo significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad.

En tal sentido como recuerda nuestra doctrina [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] "Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. Así, hemos declarado que esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en

compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (STC 37/1981, fundamento jurídico 1)».

Así pues, nuestra doctrina parte de la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no revierten al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales (en el mismo sentido, STC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5), pues, como se desprende de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial y, en relación con ello, al Estado siempre le corresponderá la fijación de los puntos de conexión que ofrezcan a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión, como recuerda la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7, «concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la ‘vinculación directa’ (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico» (STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 11).»

En suma, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten, en principio, al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues semejante traslado de la titularidad no puede ser considerado la regla general. Por el contrario, la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos, en principio, reservados a las competencias autonómicas tiene, según nuestra doctrina, carácter excepcional, de manera que sólo podrá tener lugar «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)» (STC 35/2012, FJ 5, con cita de la STC 194/2011, FJ 5).

Así pues, de la doctrina que se ha expuesto resulta que, si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuestos de supraterritorialidad no está constitucionalmente impedida, sí que reviste un carácter excepcional, pues la regla general, en el caso de competencias ejecutivas como las que en el presente proceso se ponen en cuestión, será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. La concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada, por tanto, en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (así, STC 194/2011, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (en los mismos términos, STC 95/2013, FJ 9), lo que, en este caso, obliga a acudir al propio Real Decreto 1529/2012, en cuanto que en el mismo se diseñan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje así como la formación profesional dual del sistema educativo.

5. Conforme a dicha delimitación competencial estamos ya en condiciones de resolver el conflicto planteado. Del art. 16, intitulado «Actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje», se ha impugnado su apartado 8, conforme al cual:

«Cuando una misma empresa realice contratos para la formación y el aprendizaje en más de una Comunidad Autónoma, la autorización del acuerdo para la actividad formativa será concedida por el Servicio Público de Empleo Estatal. En ese caso, el seguimiento y evaluación de dicha actividad formativa será realizado por el Servicio Público de Empleo Estatal.»

Como ya se ha expuesto con anterioridad, la Generalitat de Cataluña considera que este precepto utiliza indebidamente la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas a órganos de la Administración General del Estado en materia laboral, a lo que la Abogada del Estado ha opuesto que la intervención estatal se encuentra limitada a determinados supuestos que implican el territorio de más de una Comunidad Autónoma a fin de evitar el fraccionamiento de la actividad, evitando con ello la realización de actuaciones dispares o contradictorias en relación con una misma empresa, asegurando un tratamiento «homogéneo, coordinado y unificado de su gestión». Junto a ello ha considerado que, ante la existencia de posibles intereses contrapuestos de las Comunidades Autónomas, solamente el Servicio Público de Empleo Estatal dispondría de la información necesaria para realizar la valoración de conjunto que implica conceder la autorización, lo que, a su vez, facilitará la implantación de este tipo de contratos.

En cuanto al encuadramiento competencial de este precepto, debemos tener en cuenta que este tipo de contrato tiene por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo. La formación así obtenida puede tener por objeto sea un título profesional integrado en el sistema educativo o un certificado de profesionalidad o, en su caso, certificación académica o acreditación parcial acumulable (art. 16.1). Ahora bien, no cabe duda de que las actividades públicas reguladas en el artículo 16.8 son en cualquier caso funciones ejecutivas que no se encuentran directamente vinculadas con la educación: se trata de la «autorización» y el «seguimiento y evaluación» de la actividad formativa del contrato, propuesta por la empresa en el acuerdo correspondiente que ha de anexarse al contrato (art. 7.1 en relación con el art. 21) y no de los conocimientos y capacidades de los alumnos que permiten la obtención de un título, lo que, en su caso, formaría parte de la competencia estatal en materia de títulos académicos y profesionales del art. 149.1.30 CE. Por otra parte, el propio Real Decreto atribuye estas funciones al «Servicio Público de Empleo competente» (art. 16.7), razones ambas que nos llevan a entender que tales funciones se encuadran en la materia laboral, con la delimitación competencial que resulta de los arts. 149.1.7 CE y 170 EAC.

Así encuadrada la cuestión, resulta que, como bien apunta la Abogada del Estado, la norma cuestionada es, en realidad, una excepción a la regla general de la disposición adicional cuarta del propio Real Decreto, cuando establece que «a los efectos de la presente norma, se entenderá que las referencias que se hacen a lo largo de la misma a los Servicios Públicos de Empleo competentes o correspondientes, lo son al Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito territorial de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y a los Servicios Públicos de Empleo de cada una de las Comunidades Autónomas en función de su territorio» (en el mismo sentido, art. 24.6 en relación específicamente con la gestión de la actividad formativa). Así pues lo que debemos es examinar si dicha excepcional asunción de funciones ejecutivas por el Estado se encuentra justificada en los términos de nuestra doctrina y teniendo presente el régimen que deriva del Real Decreto 1529/2012.

Llegados a este punto, es de apreciar que la Abogada del Estado se ha remitido a las razones que, según la doctrina constitucional, justifican la traslación de la competencia al Estado, sin argumentar en detalle el modo en que dicha doctrina sería de aplicación a

este caso. No obstante lo anterior es posible deducir de su argumentación que la centralización se defiende con fundamento en tres órdenes de razones: la necesidad tanto de evitar el fraccionamiento de la actividad autorizatoria, proporcionándole un tratamiento unificado como de realizar una valoración de conjunto, evitando la existencia de intereses autonómicos contrapuestos, lo que solamente sería accesible a un órgano estatal y, por último, el fomento de la implantación de este tipo de contratos, al hacerlos depender de una única Administración.

En la valoración de las circunstancias alegadas por la Abogada del Estado hemos de partir de que se trata de una materia, la laboral, en la que el Estado ostenta competencias normativas plenas lo que, lógicamente, incluye la facultad del Estado para fijar los puntos de conexión, modulando por tanto los potenciales efectos extraterritoriales de las competencias ejecutivas autonómicas. Facultad que se dirige precisamente en permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas, de modo que, establecido el punto o puntos de conexión de que se trate, no se produzca el ejercicio de la competencia de ejecución por el Estado, pues sólo en los casos excepcionales en los que la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida. Como señala la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 11: «Precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado en esta materia sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que sólo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tan alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite sólo para supuestos tasados (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11).»

En este caso, el supuesto controvertido se refiere, no al contrato en sí, sino específicamente a la actividad de autorización de la actividad formativa vinculada a un específico contrato para la formación y el aprendizaje, actividad formativa que está relacionada con la actividad laboral desempeñada en el puesto de trabajo que ocupe la persona trabajadora (art. 16.3) y, en todo caso, ha de impartirse bien vinculada a un concreto centro de formación profesional, tal como resulta del art. 4 en relación con el art. 18.1 o bien, por la propia empresa, en los términos del art. 18.4, supuesto que requiere autorización de la Administración educativa o laboral, sin excluir tampoco la necesidad, en su caso, de realización de períodos de formación complementaria en los centros de la red mencionada. La citada formación se puede impartir de varios modos, conforme al art. 17.1, pero, salvo que la formación la imparta la propia empresa, siempre se encuentra vinculada a un concreto centro formativo u órgano designado por la Administración educativa o laboral que imparta la formación con el que la empresa suscribe un acuerdo que se anexa al contrato. A este centro formativo es, además, a quien compete designar a una persona para que actúe como «tutora responsable de la programación y seguimiento de la formación, así como de la coordinación de la evaluación con los Profesores y/o tutores que intervienen. Asimismo, esta persona será la interlocutora con la empresa para el desarrollo de la actividad formativa y laboral establecida en el contrato».

De todo lo anterior se deduce que, en el caso de que la actividad formativa vinculada al contrato no se realice por la propia empresa es necesaria la suscripción de un acuerdo con un concreto centro formativo, centro formativo cuya creación, autorización, homologación y gestión es, en principio, competencia autonómica (art. 11 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional y STC 111/2012, FJ 11, *in fine*), hasta el punto de que en el caso de los centros del sistema educativo, será suficiente que la Administración educativa comunique al servicio público de empleo competente los centros disponibles para desarrollar las actividades formativas de los contratos para la formación y el aprendizaje (art. 18.2). Del mismo modo, cuando la actividad formativa se realice en la propia empresa ha de mediar una previa autorización así como el cumplimiento de las condiciones que puedan determinar las Administraciones educativas y laborales en el ámbito de sus competencias, actividad que, dada su naturaleza ejecutiva, corresponde también a las Comunidades Autónomas. Finalmente,

obvio es decir que el contrato se suscribe con un trabajador individual y ha de ser adaptado a cada concreto puesto de trabajo en el que se use esta específica modalidad de contratación hasta el punto de que el acuerdo sobre las actividades formativas a impartir, suscrito entre el centro, el trabajador y la empresa, se anexa al propio contrato. Por tanto, de la regulación de la mencionada actividad formativa en el Real Decreto 1529/2012 no se desprende la necesidad de centralización en un órgano estatal.

Tampoco se aprecia aquí la eventual existencia de intereses contrapuestos por parte de las Comunidades Autónomas, pues, como ya se indicó en la STC 194/2011, FJ 6, «[l]a fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto de naturaleza vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como de naturaleza horizontal, entre Comunidades Autónomas, son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses, sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución. El Estado, al fijar los puntos de conexión territorial que estimase oportunos y resultasen acordes con la finalidad perseguida por la norma, estaría determinando, precisamente, la Comunidad Autónoma a la que en cada caso correspondería ejercer las funciones de ejecución a las que la norma hace referencia, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que pretende evitar el eventual conflicto de intereses. Además, el hecho de que se tratase de una regulación lo suficientemente precisa y detallada como para que la decisión autonómica tuviese un carácter marcadamente reglado alejaría dicho riesgo».

En cuanto al argumento relativo a la necesidad de realizar una valoración global de la situación para lo que serían necesarios unos datos de los que solamente dispondría un órgano estatal tampoco resulta convincente, pues ya hemos tenido ocasión de señalar (STC 194/2011, FJ 6) que «se refiere a una cuestión relativa a la disponibilidad de información que no puede justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria [así, artículo 7 bis c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al servicio público de empleo estatal en los términos del art. 13 e) de la misma Ley 56/2003].»

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir que, en este caso, no ha quedado acreditado que actuaciones controvertidas deban ser necesariamente realizadas por el Estado, pues en el supuesto de que una empresa suscriba los contratos en más de una Comunidad Autónoma no es imprescindible que la autorización de la actividad formativa, así como su seguimiento y evaluación, corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, con lo que el art. 16.8 excede de las competencias estatales ex art. 149.1.7 CE, siendo inconstitucional y nulo.

6. El segundo precepto impugnado es el último inciso del párrafo primero del art. 22.2, precepto que, destinado a regular la información y orientación dirigida a empresas y trabajadores acerca de las posibilidades tanto de esta contratación como de la formación asociada, dispone:

«A estos efectos, los Servicios Públicos de Empleo establecerán los medios específicos para garantizar estos servicios de información y orientación, coordinarán la información relativa a las empresas que demandan celebrar contratos para la formación y el aprendizaje y a los centros formativos reconocidos para impartir la formación vinculada a estos contratos. La prestación de estos servicios se podrá realizar directamente, en una sede física, a través una página web o de cualquier otro medio que garantice su difusión. En todo caso, el establecimiento de estos servicios se efectuará, exclusivamente, con los medios de los que dispongan dichos Servicios Públicos de Empleo.»

La Abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que el inciso cuestionado, al determinar que los servicios públicos de empleo deben llevar a cabo la orientación a las empresas y a las personas trabajadoras sobre el contrato de formación y aprendizaje exclusivamente con los medios de que dispongan, incide en la capacidad de la Generalitat de Cataluña de organizar su Administración laboral. Extremo que es negado por la Abogada del Estado argumentando que el precepto se limita a establecer la necesidad de que se realicen actuaciones de información y orientación, señalando unas pautas mínimas enumerativas u orientativas de actuación comunes a los servicios públicos de empleo que pueden optar, en cualquier caso, y tal y como lo reconoce la propia norma por «cualquier otro medio que garantice su difusión».

No hay dificultad para inscribir este precepto en la materia laboral, dado su contenido, que regula la información y orientación sobre las posibilidades de esta contratación. Atendiendo a dicho encuadramiento competencial, no es cuestionable que el Estado pueda asignar a los servicios públicos de empleo de las distintas Comunidades Autónomas funciones de información y orientación respecto a los contratos para la formación y el aprendizaje. Señalado lo anterior, hay que advertir que el precepto en nada coarta las decisiones autonómicas respecto a la forma de llevar a cabo tales actividades sino que, por el contrario, reconoce expresamente que cada Comunidad Autónoma decidirá los medios que habilita en su correspondiente servicio de empleo para la realización de tales funciones, con el único requisito de garantizar la difusión de la orientación e información relativa a este tipo de contrato. Por otra parte, tampoco puede deducirse de la norma estatal limitación alguna en el sentido de que la aludida labor de difusión no pueda ser llevada a cabo, además, por cualesquiera otros servicios autonómicos.

En concreto, el inciso cuestionado, y en particular el término «exclusivamente», en el que la Generalitat de Cataluña centra sus quejas, ha de ponerse en relación con el no impugnado art. 24.2 del Real Decreto 1529/2012, el cual, al regular las posibles subvenciones a conceder por el Servicio Público de Empleo Estatal a las Comunidades Autónomas destinadas a financiar los costes adicionales que para dichas Administraciones pueda suponer la impartición de la actividad formativa en los contratos para la formación y el aprendizaje, excluye que puedan tener por objeto «las actividades de información y orientación previstas en el artículo 22». De esta manera la referencia a que el establecimiento de los servicios de información y orientación «se efectuará, exclusivamente, con los medios de los que dispongan dichos Servicios Públicos de Empleo», debe ser entendida en el sentido de que serán todos aquellos que decida la Generalitat de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias de autoorganización de sus propios servicios laborales, pero sin que ello pueda implicar la disposición de ayudas económicas de las previstas en el art. 24.2.

Así entendido, resulta que el precepto no impide que, en este ámbito, la Administración autonómica establezca la forma de llevar a cabo dichas tareas en la forma que estime más conveniente para la consecución de la finalidad pretendida, lo que permite excluir la vulneración competencial denunciada.

7. El art. 30, relativo al programa de formación a realizar entre la empresa y el centro educativo en el ámbito de la denominada formación profesional dual, ha sido impugnado en su apartado 5, conforme al cual:

«La actividad formativa en la empresa y en el centro educativo se coordinará mediante reuniones mensuales de control en las que se hará seguimiento de cada uno de los alumnos. Para ello, se establecerán las tutorías a que se refiere el artículo 20 de este Real Decreto.»

La Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que la regulación de la coordinación entre la empresa y el centro educativo de la actividad formativa en el ámbito de la formación profesional dual, en los términos en que la efectúa el art. 30.5 del Real Decreto 1529/2012, excede, por su detalle, del contenido que corresponde a una

normativa básica en lo relativo a la previsión de la periodicidad con la que deben efectuarse las reuniones de coordinación entre la empresa y el centro educativo. Por el contrario, para la Abogada del Estado la regulación cuestionada ha de considerarse básica en tanto que condición mínima para garantizar que se desarrolla una adecuada coordinación entre la empresa y el centro educativo que, en todo caso, permite a las Comunidades Autónomas establecer su propia regulación en el ámbito de sus competencias.

El precepto impugnado ha de entenderse encuadrado en la materia educación, tal como, por otra parte, se desprende de la disposición final primera del Real Decreto 1529/2012 que lo fundamenta en el art. 149.1.30 CE. Encuadramiento competencial en el ámbito educativo con el que ha de coincidir, dado que la formación profesional dual se realiza mediante proyectos «en el sistema educativo, con la coparticipación de los centros educativos y las empresas, cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje» (art. 28.1 del Real Decreto 1529/2012), teniendo por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema educativo.

Encuadrada la cuestión en el ámbito educativo, la impugnación no puede ser estimada pues, desde la perspectiva formal –no cuestionada por la Generalitat de Cataluña–, nuestra doctrina (por todas, STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, con cita de la STC 77/1985, de 27 de junio) ya ha admitido la posibilidad de que los reglamentos establezcan bases en esta materia, desarrollando lo previsto en la legislación educativa (en este caso, arts. 6 y 11.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional y 42.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación). Por otra parte, desde un punto de vista material, cabe concluir que se trata de un aspecto necesario en relación con la evaluación de los conocimientos y capacidades de los alumnos, cuyo carácter básico se justifica por la necesidad de asegurar unas condiciones mínimas de igualdad en la fijación de los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de sus competencias así como por la conexión que las mencionadas reuniones mensuales de control tienen con el contenido de la formación recibida y con la necesaria coordinación que ha de existir entre la empresa y el centro educativo con el que se haya suscrito el oportuno convenio para desarrollar este tipo de formación. Por otra parte, la regulación estatal no impide a la Comunidad Autónoma establecer otros mecanismos para garantizar dicha coordinación en el ámbito de sus competencias, incluyendo una periodicidad distinta de las reuniones, respetando el mínimo estatal.

8. El siguiente precepto impugnado es el art. 31.2, el cual, al referirse a la competencia de autorización del proyecto de formación profesional dual que se va a llevar a cabo mediante convenio entre la empresa y un centro docente autorizado para impartir ciclos formativos de formación profesional, establece:

«Cuando el ámbito de aplicación del proyecto de formación profesional dual presentado por una empresa afecte a más de una Comunidad Autónoma, su autorización corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.»

La Generalitat de Cataluña cuestiona la atribución de esta función de autorización a un órgano estatal pues entiende que, al tratarse de una función ejecutiva en una materia en la que el Estado ostenta únicamente competencias básicas, su atribución a un órgano estatal es contraria al orden constitucional de distribución de competencias. Esa vulneración es negada por la Abogada del Estado que defiende la posibilidad de que esta autorización pueda tener carácter básico, con cita de las SSTC 235/1999 y 184/2012, FJ 7 a), considerando justificado, en los términos de la doctrina constitucional, que, de modo excepcional, la autorización corresponda a un órgano estatal a fin de evitar el fraccionamiento del proyecto educativo planteado por la empresa y garantizar la homogeneidad y buen funcionamiento del sistema.

Es indudable que el precepto ha de ser encuadrado en la materia educación, pues, a diferencia del caso examinado en el art. 16.8 no estamos aquí ante el programa de

formación que el trabajador recibe en el seno de una relación laboral (al suscribir un contrato para la formación y el aprendizaje) sino en el ámbito de la formación práctica que recibe un alumno, en el seno de un programa educativo de formación profesional. Ambas iniciativas son claramente de naturaleza distinta, siendo la diferencia fundamental el carácter de la relación entre la persona «en formación» y la empresa. En el primer caso, existe una relación laboral entre el trabajador y la empresa; en el segundo caso, se trata de prácticas formativas en el ámbito de los programas de formación profesional del sistema educativo. La norma se refiere así a una intervención administrativa relacionada con una forma de impartición de los ciclos formativos de la formación profesional en tanto que acciones e iniciativas formativas que tienen por objeto llevar a cabo la formación del alumnado de formación profesional del sistema educativo en colaboración con empresas.

En materia de educación, ya antes hemos indicado que, conforme al art. 149.1.30 CE, el Estado tiene atribuida la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. En supuestos como este en que el Estado tiene la competencia sobre la legislación básica de una materia, correspondiendo su desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, este Tribunal ha admitido que, excepcionalmente, pueden considerarse básicos «ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; o STC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 5). En tal sentido, hemos afirmado que «el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, entre las que pueden incluirse funciones ejecutivas», siendo esta «una solución excepcional a la cual “sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión... corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado”.» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; o SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7; y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). Pues bien, a diferencia de lo concluido respecto a la amplia y genérica previsión del art. 16.8 del Real Decreto 1529/2012, esta situación excepcional es la que entendemos concurre en el impugnado art. 31.2.

Del conjunto de los arts. 29, 30 y 31 del Real Decreto 1529/2012 es posible colegir que los proyectos de formación profesional dual a autorizar se formalizarán a través de convenios de colaboración suscritos entre los centros docentes y las empresas participantes. Conforme indica el apartado 1 del citado art. 31, la autorización de dichos proyectos corresponde a «la Administración educativa correspondiente», lo que, en cumplimiento del orden competencial indicado, supone atribuir a las Administraciones educativas autonómicas la mencionada facultad de autorización. Tal atribución, por tanto, constituye la regla general. Como salvedad, sin embargo, el impugnado apartado 2 del art. 31 del Real Decreto 1529/2012 asigna al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la competencia para autorizar los proyectos de formación profesional dual presentados por empresas cuyo ámbito de aplicación afecte a más de una Comunidad Autónoma. El supuesto típico de posible encaje en esta regla excepcional será el de aquellos proyectos basados en convenios en que las partes firmantes acuerdan que los alumnos desarrollarán sus actividades formativas en centros de trabajo de la empresa colaboradora ubicados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que se sitúa el centro educativo; y

asimismo, dentro de la fórmula indicada pueden encuadrarse los casos en que la empresa participante presenta un proyecto de formación profesional dual con varios centros docentes radicados en distintas Comunidades Autónomas, con la posibilidad de que, durante el transcurso del proyecto, los alumnos reciban formación en varios de los centros radicados en territorios autonómicos diferentes.

En cualquiera de los casos, la norma cuestionada tiene, pues, por objeto un supuesto de hecho conformado por elementos constitutivos interautonómicos, por su ubicación en Comunidades Autónomas diversas. Por ello, de forma similar a lo afirmado en la STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2, en que negamos la competencia ejecutiva autonómica, también aquí hemos de concluir que más que estar ante una situación en que el fenómeno objeto de la autorización radique en un territorio autonómico y despliegue efectos o consecuencias de hecho de alcance supracomunitario, nos encontramos más propiamente ante un supuesto en que «la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración» del proyecto de formación profesional dual a autorizar. En la misma línea, por su analogía –y aun cuando el contenido material del acuerdo entre partes es obviamente muy distinto al que da fundamento al proyecto que ahora nos ocupa–, resulta de interés recordar que, en la STC 48/1982, de 12 de julio, FJ 4, este Tribunal reconoció la competencia ejecutiva del Estado respecto al registro de convenios colectivos de empresa, cuyo ámbito territorial superaba el de una Comunidad Autónoma por resultar aplicables a centros de trabajo ubicados en territorios autonómicos distintos.

Además, y según hemos avanzado, existen razones adicionales para concluir que, conforme la Abogada del Estado argumenta, nos encontramos ante una de esas situaciones excepcionales en que, conforme a la jurisprudencia constitucional ya expuesta, resulta justificado atribuir la competencia ejecutiva al Estado (SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, y 95/2013, de 23 de abril, FJ 7). En la argumentación de esta afirmación se hace necesario tener en cuenta que la autorización del proyecto de formación profesional dual exigirá constatar que el convenio suscrito entre el centro o centros educativos y la empresa colaboradora reúne los requisitos normativamente establecidos, entre los que se encuentran las condiciones que deben cumplir las empresas, las exigencias requeridas a los centros docentes –incluidos los profesores y tutores–, o también, el propio programa de formación establecido (arts. 29, 30 y 31 del Real Decreto 1529/2012).

En el caso de la norma impugnada, y para el primero de los supuestos que hemos considerado encuadrados en la misma, tal actividad de constatación incluirá la comprobación de requisitos respecto a centros de trabajo ubicados en una o más Comunidades Autónomas, distintas a las del centro educativo, en los que se haya acordado el desarrollo de las actividades formativas. Pues bien, a diferencia de la conclusión que, por las características del supuesto, alcanzamos en nuestra STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, la naturaleza de esas condiciones exigibles a cada uno de los centros de trabajo, que permitan asegurar su adecuación a los programas de formación, puede hacer que, para garantizar un efectivo control material de tales exigencias, no baste la mera acción de la Administración de recabar información mediante técnicas de coordinación, sino que se hagan necesarias otras actuaciones de comprobación que, dada la dispersión geográfica de los centros de trabajo, excederían del territorio al que cada Comunidad Autónoma limita sus competencias, tal y como de forma similar declaramos en nuestra STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 11. En el mismo sentido, también con ocasión de un supuesto en que la autorización objeto de la disputa competencial debía realizarse «tras las comprobaciones técnicas pertinentes en ámbitos diferentes al de una sola Comunidad Autónoma», en la STC 223/2000, de 21 de septiembre, afirmamos que «[p]ara evitar el fraccionamiento de la resolución autorizatoria y de las complementarias funciones ejecutivas, lo que exigiría intervenciones de varias Comunidades Autónomas en el procedimiento, las cuales pudieran tener, incluso, intereses contrapuestos, ha de ser el Estado quien conceda la correspondiente autorización» (FJ 11). Por similares motivos, también en el caso que ahora nos ocupa debemos alcanzar la misma conclusión.

A su vez, el mismo razonamiento permite que tal conclusión pueda hacerse extensiva a los supuestos –también de posible encaje en la norma impugnada–, en que el proyecto de formación profesional dual presentado por la empresa conlleva la obtención de formación por parte de los alumnos en varios centros docentes ubicados en Comunidades Autónomas distintas. También en este caso habrá que verificar si todos y cada uno de estos centros educativos dispersos en territorios autonómicos diferentes reúnen los requisitos exigidos, y asimismo, dado que la formación planificada en el proyecto único se parcela entre todos ellos –con dependencia de Administraciones educativas distintas–, se hace necesaria una valoración unitaria que permita constatar la adecuación del programa de formación en su conjunto. Siendo estos los presupuestos, nuevamente ha de entenderse que la asunción de tales actuaciones ejecutivas desbordaría el ámbito al que cada Comunidad Autónoma ha de restringir el ejercicio de sus competencias.

En definitiva, por todo lo dicho debemos declarar que, en atención al carácter unitario del proyecto de formación profesional dual presentado, que requiere una autorización única, sin posibilidad de fragmentación, el hecho de que algunos de los requisitos condicionantes de dicha autorización radiquen en territorios de diferentes Comunidades Autónomas justifica que el legislador haya atribuido tal competencia a un único titular –el Estado–, a fin de garantizar la finalidad de la actuación administrativa. En consecuencia, no podemos estimar la impugnación formulada por la Generalitat de Cataluña en relación con el art. 31.2 del Real Decreto 1529/2012.

9. Por último, la impugnación por conexión de la disposición final primera que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer la regulación que contiene el Real Decreto 1529/2012 ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos. De esta manera, declarada la inconstitucionalidad del art. 16.8 lo mismo ha de suceder con la disposición final primera, si bien exclusivamente en la medida en que enuncia el título competencial, art. 149.1.7 CE, que ya hemos determinado que no presta amparo al precepto mencionado.

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 presente conflicto positivo de competencias y, en consecuencia:

a) Declarar que el art. 16.8 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, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

b) Declarar que la disposición final primera 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 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias en los términos establecidos en el fundamento jurídico 9.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil catorce.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Enrique López y López.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 443-2013.

1. Pese a haber sido Ponente de esta Sentencia, en la que se recoge la posición sustentada por la mayoría del Tribunal, debo manifestar, acogiéndome a la facultad establecida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, mi respetuosa discrepancia con la misma en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que paso a exponer a continuación.

Esa discrepancia se refiere a dos aspectos relativos, respectivamente, al enjuiciamiento del último inciso del art. 22.2 (FJ 6) y del art. 31.2 (FJ 8).

2. En cuanto al primero, establece que la orientación a las empresas y a las personas trabajadoras sobre el contrato de formación y aprendizaje se llevará «exclusivamente, con los medios de los que dispongan dichos Servicios Públicos de Empleo». La Sentencia de la mayoría estima que esta previsión ha de ponerse en relación con el art. 24.2 del Real Decreto 1529/2012, relativo a las posibles subvenciones a conceder por el Servicio Público de Empleo Estatal a las Comunidades Autónomas destinadas a financiar los costes adicionales que para dichas Administraciones pueda suponer la impartición de la actividad formativa en los contratos para la formación y el aprendizaje, de las que quedan excluidas «las actividades de información y orientación previstas en el artículo 22». De esta manera la referencia a que el establecimiento de los servicios de información y orientación «se efectuará, exclusivamente, con los medios de los que dispongan dichos Servicios Públicos de Empleo», debe ser entendida en el sentido de que serán todos aquellos que decida la Generalitat de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias de autoorganización de sus propios servicios laborales, pero sin que ello pueda implicar la disposición de ayudas económicas de las previstas en el art. 24.2.

En primer lugar esta interpretación del precepto, que no se desprende con naturalidad de sus estrictos términos literales, pues una cosa es determinar cómo se realiza una función y otra distinta, cómo se financia, hubiera debido ser llevada al fallo, cosa que no ha hecho la Sentencia. En todo caso, estimo, por el contrario, que el inciso cuestionado, bastante desafortunado, por otra parte, vulneraba las competencias autonómicas y era inconstitucional. Al disponer que la información y orientación se lleve a cabo exclusivamente con los medios de los que dispongan los servicios públicos de empleo, determina la forma en que han de realizarse estas tareas de información y orientación incidiendo con ello en las competencias autonómicas de autoorganización de sus propios servicios laborales. Se contempla así una cuestión de organización administrativa que va más allá de la competencia estatal en materia de legislación laboral, impidiendo con ello que, en este ámbito, la Administración autonómica establezca la forma de llevar a cabo dichas tareas en la forma que estime más conveniente para la consecución de la finalidad pretendida (en el mismo sentido, STC 194/2012, de 31 de octubre, FJ 8).

3. El segundo motivo de mi discrepancia, mucho más relevante, se refiere a la forma en que la Sentencia resuelve la disputa competencial trabada en el proceso respecto al art. 31.2 del Real Decreto 1529/2012, norma que atribuye a un órgano estatal la competencia para autorizar los proyectos formativos promovidos por empresas cuando afecten a más de una Comunidad Autónoma. No comparto ni el modo de razonar de la Sentencia ni, en consecuencia, las conclusiones a las que la misma llega acerca de la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias del ya mencionado art. 31.2.

Mi disenso se centra entonces, como ya anticipé, en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia. En realidad, pese al ímprobo esfuerzo argumentativo allí desplegado, el problema competencial planteado era mucho más sencillo y guarda directa relación con la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de facultades ejecutivas

a un órgano estatal, en un ámbito en que las competencias de tal naturaleza han de corresponder, por regla general, a las Comunidades Autónomas. Así, como en el caso del art. 16.8, hubiéramos debido examinar si en este caso concurrían las circunstancias en que dicha excepcional atribución resultaba posible en los términos de nuestra doctrina.

No es eso lo que se hace en el fundamento jurídico del que discrepo. En él, tras encuadrar acertadamente el asunto discutido en la materia educación, se alude a la posibilidad excepcional de que determinados actos de ejecución puedan ser considerados básicos, con amplia cita de doctrina al respecto, doctrina que, lamentablemente, no se refiere al ámbito educativo, pues toda ella, salvo una sobre energía, alude a cuestiones medioambientales. Imposibilidad esta de encontrar doctrina constitucional más próxima al caso enjuiciado que no es sorprendente si se tiene en cuenta la cautela con que este Tribunal ha considerado la posibilidad de actuaciones ejecutivas del Estado en el ámbito educativo (así, por ejemplo, STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 7). A partir de tales citas doctrinales, de dudosa o ninguna aplicación al caso, la Sentencia viene a llenar de contenido la argumentación de la Abogada del Estado, que había justificado la asunción de esta facultad por el Estado en la necesidad de evitar el fraccionamiento del proyecto educativo de formación profesional dual planteado por una empresa.

Para ello, se acomete lo que podemos calificar de interpretación conforme encubierta, pues, en realidad, se delimita el ámbito de aplicación del precepto impugnado reduciéndolo a dos hipotéticos casos en los que se apreciaría la existencia de «elementos constitutivos interautonómicos». En palabras de la Sentencia «El supuesto típico de posible encaje en esta regla excepcional será el de aquellos proyectos basados en convenios en que las partes firmantes acuerdan que los alumnos desarrollarán sus actividades formativas en centros de trabajo de la empresa colaboradora ubicados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en que se sitúa el centro educativo; y asimismo, dentro de la fórmula indicada pueden encuadrarse los casos en que la empresa participante presenta un proyecto de formación profesional dual con varios centros docentes radicados en distintas Comunidades Autónomas, con la posibilidad de que, durante el transcurso del proyecto, los alumnos reciban formación en varios de los centros radicados en territorios autonómicos diferentes». En apoyo de dicha conclusión nuevamente se recurre a doctrina que no guarda relación con el caso. Así, se cita la STC 1/1982, relativa a una materia, cooperativas, en las que el criterio de delimitación competencial tiene un componente claramente territorial, lo que no es el caso en el ámbito educativo, y la STC 48/1982, relativa al ámbito laboral, que, puede entenderse superada por decisiones posteriores de este Tribunal (entre ellas, la propia Sentencia, FJ 5).

En el fondo, lo que ocurre es que, a mi juicio, ninguna de esas dos hipótesis justifica la asunción estatal de competencias ejecutivas pues, además, creo que son de dudoso encaje en el precepto controvertido. El primero de ellos se centra en unos supuestos requisitos que han de cumplir los centros de trabajo, requisitos que cabe calificar de encubiertos o virtuales, puesto que no se sabe cuáles son o, al menos, la norma impugnada no los establece expresamente, ya que únicamente alude a que uno de los contenidos del convenio que articula el proyecto de formación profesional dual es el relativo a «las condiciones que deben cumplir empresas, alumnos, Profesores y tutores» [art. 31.1 e)].

A partir de estos ignotos requisitos, se desarrolla una también hipotética actividad de comprobación pues, «la naturaleza de esas condiciones exigibles a cada uno de los centros de trabajo, que permitan asegurar su adecuación a los programas de formación, puede hacer que para garantizar un efectivo control material de tales exigencias ... se hagan necesarias otras actuaciones de comprobación que, dada la dispersión geográfica de los centros de trabajo, excederían del territorio al que cada Comunidad Autónoma limita sus competencias». El problema, insisto, es que no se sabe que es lo que debe controlarse, ya que esos supuestos requisitos, determinantes de también supuestas actuaciones de comprobación, no están en la norma y, aunque lo estuvieran, si lo que hay que comprobar es el cumplimiento de determinados requisitos por las empresas o los centros docentes, estamos en un ámbito puramente ejecutivo e, incluso, reglado, el de la

actividad de comprobación, en el que las competencias corresponden a las Comunidades Autónomas. Nuevamente me parece que la doctrina que se cita presta escasos apoyos a la conclusión que se quiere alcanzar. La STC 1/1982 se refiere a un supuesto, las cajas de ahorro, en el que el criterio de delimitación de competencias ya fue claramente establecido por el Tribunal mediante la fijación del correspondiente punto de conexión (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 30). Por su parte, la STC 223/2000 se refiere a un ámbito que tampoco guarda relación con la educación, como es la autorización de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo, actividad que se realizaba en todo el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos para ello establecidos en la norma.

El segundo supuesto «de posible encaje en la norma impugnada» implica que el proyecto de formación profesional dual presentado por la empresa conlleva la obtención de formación por parte de los alumnos en varios centros docentes ubicados en Comunidades Autónomas distintas. Supuesto que es, sencillamente, impensable atendiendo a los presupuestos de los que parte la norma y su encuadramiento en el ámbito educativo. Implica que los alumnos cambian de centro docente en función de las necesidades del proyecto presentado por la empresa, lo que no es, evidentemente, el caso, si tenemos en cuenta que estamos en el ámbito de la formación práctica que recibe un alumno en el seno de un ciclo formativo de formación profesional cursado en un centro docente con un entorno productivo idóneo (art. 29.2). Por lo demás, tal supuesto choca frontalmente con el tenor literal de la norma que, al referirse a la evaluación del alumno, establece que será responsabilidad de los profesores del centro de adscripción (art. 30.6) y lo mismo se desprende de la regulación de las tutorías en el cuestionado art. 30.5.

4. No creo, por tanto, que exista el riesgo de fraccionamiento del objeto sobre el que deben ejercerse las facultades públicas que lleva a la Sentencia a validar el art. 31.2. Por el contrario, creo que se trata de un supuesto muy sencillo que la forma de razonar de la Sentencia complica innecesariamente para no tener que reconocer la existencia de la vulneración competencial denunciada.

La norma se refiere al caso de alumnos que cursan ciclos formativos de formación profesional en un centro docente con la peculiaridad de que parte del ciclo se va a impartir en empresas adecuadas a la actividad profesional y a la formación implicada en cada uno de esos ciclos formativos. La característica fundamental de dicha formación profesional dual es que, como ya se ha indicado, se desarrolla en un marco de coparticipación entre la empresa y un concreto centro educativo que desarrolla el proyecto de formación profesional dual. En ese sentido, el papel de la empresa es descrito por la norma en términos tales como «colaboradora» (arts. 30.1 y 31.1) o «participante» (arts. 30.2 o 32, segundo párrafo), del proyecto educativo que desarrolla el centro. Esta colaboración entre la empresa y el centro docente se articula en los términos de un convenio, según lo que determine la normativa autonómica, de suerte que la determinación de cuál sea ese centro responsable del desarrollo del proyecto formativo no es baladí, pues la norma exige que ha de estar ubicado en un entorno productivo que reúna requisitos idóneos para la aplicación del proyecto de que se trate, en los términos del art. 29.2, uno de cuyos criterios se refiere expresamente a las características de las empresas del entorno del centro educativo. Se sigue de todo ello que el desarrollo de estos proyectos formativos está estrechamente vinculado al centro que lo va a desarrollar en colaboración con una determinada empresa, en los términos del convenio que se ha de suscribir entre la citada empresa y el centro de adscripción, para favorecer así «que la empresa y el centro de formación profesional estrechen sus vínculos, aúnen esfuerzos y favorezcan una mayor inserción del alumnado en el mundo laboral durante el período de formación», tal como reza el preámbulo de la norma y corrobora el art. 28.2 c).

Así, el riesgo de fraccionamiento que artificiosamente construye la Sentencia no existe, pues, en todo caso, siempre sería posible que el Estado, en uso de sus competencias en materia educativa, determine el punto de conexión en función del cual se determine la instancia territorial competente.

5. Junto a ello, que ya por sí solo era determinante de la apreciación de la vulneración competencial denunciada, resulta además que la norma cuestionada se refiere a una situación no contemplada en ningún otro lugar de la regulación del Real Decreto 1529/2012, en tanto que alude a proyectos de formación profesional dual presentados por empresas, posibilidad ciertamente asistemática o, incluso, extravagante, si se examina el conjunto de la regulación de la formación profesional dual del sistema educativo incluida en el título III del Real Decreto 1529/2012.

En ese sentido, el hecho de que el proyecto de formación profesional dual promovido por una empresa haya de ser aprobado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, implica que la autorización se impone a los centros docentes y a las Comunidades Autónomas de los que tales centros dependen. Lo que el precepto hace en realidad es habilitar al Estado para que, en determinados casos y en un ámbito en el que ostenta únicamente competencias básicas ex art. 149.1.30 CE (por todas, la ya citada STC 184/2012, FJ 3), asuma una función ejecutiva que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas, en cuanto que determina la autorización de la participación de los centros docentes y los términos de los convenios a suscribir con la empresa.

Lo que la Sentencia viene, en esencia, a sostener es que la intervención de una empresa con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma permite alterar el reparto competencial en la materia educación. Tal alteración se produce porque la prevista intervención ejecutiva estatal actúa, en primer lugar, en relación con los centros docentes y, en segundo lugar, respecto a los convenios a suscribir por tales centros con las empresas. Los primeros, además de autorizados por las Administraciones autonómicas para impartir ciclos formativos de formación profesional, han de ser habilitados por las normas autonómicas para participar en estos proyectos, en los términos del art. 29 del Real Decreto 1529/2012, mientras que los segundos se encuentran sometidos, tanto en lo que respecta a los contenidos como a su formalización, a lo que, en el marco predeterminado en los arts. 30 y 31, dispongan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de educación. Así, la decisión ejecutiva estatal se impone a la valoración que, sobre la idoneidad de los centros docentes para llevar a cabo estos proyectos, han de realizar las Comunidades Autónomas (art. 29) y lo mismo sucede respecto a los términos y condiciones del convenio a suscribir (art. 29 en relación con el 31.1).

Desde otro punto de vista nos encontramos, incluso, ante una pretensión de supervisar o fiscalizar la aplicación de la normativa autonómica y de la actividad de los centros docentes, lo que se trataría de un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico genérico e indeterminado en virtud del cual las previas decisiones autonómicas, adoptadas en el ejercicio de sus competencias y en el ámbito de atribuciones que les reconoce la norma estatal, quedan subordinadas a la intervención posterior del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Ambas situaciones son incompatibles con la autonomía que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas y con las propias competencias básicas ex art. 149.1.30 CE en las que la actuación estatal pretende fundarse.

6. En conclusión, por cuanto acabo de exponer, estimo que el último inciso del art. 22.2 y el art. 31.2 del Real Decreto 1529/2012 eran contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a trece de febrero de dos mil catorce.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.