



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 17/2012, de 20 de desembre,
sobre el Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es
desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i
s'estableixen les bases de la formació professional dual**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual (BOE núm. 270, de 9 de novembre de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 5 de desembre de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 2800) un escrit de 4 de desembre de 2012, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, del mateix dia, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual (BOE núm. 270, de 9 de novembre de 2012).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 23 de novembre de 2012, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentat Reial decret. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta fins a la data d'emissió del Dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 11 de desembre de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller Enric Fossas Espadaler.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la

informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a l'objecte del dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 de desembre de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre diversos preceptes del Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual (en endavant, Reial decret). Aquest Dictamen s'emet prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic farem referència, en primer lloc, al contingut del Reial decret i al context normatiu en què se situa. A continuació, exposarem breument els preceptes sol·licitats i els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats en la petició, i, finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició del Govern.

2. Tal com indica el seu títol, i recull l'article 2, el Reial decret objecte de dictamen té per objectiu, d'una banda, el desplegament reglamentari del «contracte per a la formació i l'aprenentatge», regulat a l'article 11.2 del

Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març (en endavant, ET), i, de l'altra, la regulació de determinats aspectes de la formació professional dual, que combina els processos d'ensenyament i aprenentatge a l'empresa i el centre de formació.

A) El contracte per a la formació i l'aprenentatge va ser introduït pel Reial decret llei 10/2011, de 26 d'agost, que va reformar diversos aspectes de la legislació laboral, entre d'altres, l'antic contracte de formació previst a l'article 11.2 ET, i va ser modificat posteriorment per la Llei 3/2012, de 6 de juliol, adquirint la configuració actual. D'acord amb el mateix preàmbul del Reial decret, aquesta modalitat contractual es configura com «un instrument destinat a afavorir la inserció laboral i la formació de les persones joves en un règim d'alternança d'activitat laboral retribuïda en una empresa amb l'activitat formativa rebuda en el marc del sistema de formació professional per a l'ocupació o del sistema educatiu» (par. primer). Per aquest motiu, l'àmbit subjectiu del contracte se cenyeix als treballadors més grans de setze anys i menors de vint-i-cinc «que no tinguin la qualificació professional obtinguda i reconeguda pel sistema de formació professional per a l'ocupació o del sistema educatiu requerida per concertar un contracte en pràctiques per a un lloc de treball o ocupació objecte del contracte» (art. 11.2.a ET i 6 del Reial decret).

El desenvolupament reglamentari que el Reial decret efectua del contracte per a la formació i l'aprenentatge (títol II) s'articula en dos àmbits: els aspectes laborals, inclosos en el capítol I (art. 6 a 15), en què es fixen, entre d'altres, els requisits subjectius, la jornada, el salari, la durada i la pròrroga del contracte; i els aspectes formatius del contracte, previstos al capítol II (art. 16 a 25), que són els que ens interessin als efectes del nostre Dictamen. S'hi afegeix, a més, un capítol III, relatiu a les normes de seguretat social.

L'activitat formativa inherent a l'esmentat contracte té com a objectiu l'obtenció d'un títol de formació de grau mitjà o superior, d'un certificat de professionalitat o, si escau, d'una certificació acadèmica o acreditació parcial acumulable (art. 16.1), i ha d'estar relacionada amb l'activitat laboral desenvolupada en el lloc de treball (art. 16.3). El Reial decret articula un sistema que parteix de l'acord per a l'activitat formativa, amb el contingut establert a l'article 21. Aquest acord el proposa l'empresa, una vegada ha verificat que per al treball efectiu existeix una activitat formativa que s'hi relaciona (art. 16.4), i el subscriu amb el centre de formació o òrgan designat per l'Administració educativa o laboral que imparteixi la formació i amb la persona treballadora (art. 21.1). Una vegada l'acord ha estat autoritzat pel servei públic d'ocupació competent (art. 16.8), s'annexa al contracte de treball (art. 21.1). D'acord amb el que ja preveu l'article 11.2.d ET, aquesta formació podrà ser impartida per un centre de formació professional o per la mateixa empresa si disposa d'instal·lacions i del personal adequats (art. 18.4). El Reial decret fixa, així mateix, els mecanismes d'orientació i informació a les empreses i persones treballadores respecte d'aquesta contractació i les possibilitats de formació (art. 22), i també l'acreditació de la qualificació o la competència professional adquirida (art. 23), els mecanismes de finançament i gestió (art. 24), i l'avaluació, el seguiment i les proves finals d'avaluació dels certificats de professionalitat vinculats a aquesta modalitat contractual (art. 25).

B) D'altra banda, el Reial decret pretén «establir les bases per a la implantació progressiva de la formació professional dual a Espanya, entesa com el conjunt d'accions i iniciatives formatives que tenen per objecte la qualificació professional de les persones, combinant els processos d'ensenyament i aprenentatge a l'empresa i al centre de formació» (par. quart del preàmbul).

La participació activa de les empreses en el procés formatiu troba fonament en la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional (art. 6 i 11.3), en l'article 42.2 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i es consolida en l'article 75 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. De fet, el preàmbul del Reial decret declara que, en matèria de formació dual, aquest es dicta de conformitat, respectivament, amb les disposicions finals tercera i sisena de les lleis orgàniques esmentades. En el mateix sentit, i pel que fa a Catalunya, la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, regula, en l'article 63, l'alternança entre formació i treball.

El Reial decret regula la formació professional dual del sistema educatiu en el títol III (art. 28 a 34), que se situa al marge de la contractació per a la formació i l'aprenentatge (art. 28.1). La fórmula emprada es basa en la presentació de projectes de formació que s'han de dur a terme en els centres docents, formalitzats a través de convenis de col·laboració entre aquests i les empreses del sector corresponent (art. 29 i 31). Els projectes es duen a terme en centres educatius amb entorns productius que reuneixin requisits idonis per desenvolupar-los (art. 29). Per la seva banda, els convenis són autoritzats per les administracions educatives (art. 31), que es responsabilitzen també del seguiment i l'avaluació dels projectes (art. 34). Així mateix, han de contenir, entre altres aspectes establerts en l'article 31 del Reial decret, el programa de formació, el contingut del qual es fixa en l'article 30 de la norma esmentada. Finalment, s'estableixen els drets i els deures dels alumnes (art. 32), així com un sistema de beques (art. 33).

A més de l'articulat que s'ha exposat, el Reial decret conté un títol I (art. 1 a 5), que comprèn les disposicions generals, i cinc disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i tres de finals.

3. A continuació, exposarem breument el contingut dels preceptes sol·licitats i els motius d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat al·legats en la sol·licitud i en el requeriment d'incompetència, aspectes que seran tractats detalladament en el fonament jurídic tercer del Dictamen.

El Govern de la Generalitat sol·licita el parer del Consell respecte dels preceptes següents: l'article 16.8, que atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal funcions d'autorització, seguiment i avaluació quan l'empresa subscriu contractes en més d'una comunitat autònoma; l'article 22.2, que regula les funcions d'informació i orientació a les empreses i persones treballadores i la col·laboració entre els serveis d'ocupació i les administracions educatives; l'article 30.2 i .5, que estableix el mínim d'hores de formació amb participació de l'empresa i la manera com s'ha d'organitzar la coordinació entre l'empresa i el centre educatiu; l'article 31.2, que atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport l'autorització dels projectes de formació professional dual presentats per una empresa que afectin més d'una comunitat autònoma; l'article 34.2 i .3, que fixa la informació mínima dels instruments d'avaluació dels projectes de formació; i la disposició final primera del Reial decret, que determina els diferents títols competencials a l'empara dels quals aquest s'ha dictat.

Amb caràcter general, el Govern de la Generalitat considera que «ni la regulació del contracte d'aprenentatge i formació ni la referida a la formació professional dual, respecten suficientment les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya d'acord amb el que preveuen els articles 131 i 170 de l'EAC relatius, respectivament, a educació i a treball i relacions laborals». En aquest sentit, assenyala que en matèria laboral la Generalitat té la competència executiva, mentre que, en matèria educativa, disposa de la potestat legislativa, reglamentària i executiva en el marc de les competències de l'Estat ex article 149.1.30 CE.

Els motius en els quals es basa la pretesa vulneració de les competències són essencialment tres: la indeguda utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives a òrgans de l'Administració central de l'Estat en matèria laboral i educativa; la regulació excessivament detallada de les competències executives en aquesta matèria, que incideix en aspectes merament organitzatius, i un excés en la regulació de les bases en matèria d'educació.

En vista del que s'ha exposat, podem fixar l'objecte del present Dictamen: determinar si els preceptes del Reial decret 1529/2012 sol·licitats vulneren l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria laboral (art. 170 EAC) i en matèria d'educació (art. 131 EAC), tenint en compte que hi ha diferents tipus de formació professional els quals són susceptibles de ser inserits en una o altra matèria. Per donar resposta a la petició del Govern, en el fonament jurídic segon tractarem el marc constitucional i estatutari relatiu a la formació professional, i en el fonament jurídic tercer durem a terme l'examen dels preceptes del Reial decret objecte de sol·licitud a fi de determinar si s'adeqüen a aquest marc constitucional i estatutari.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu a la formació professional

Segons la disposició final primera del Reial decret, els preceptes objecte de la sol·licitud es dicten a l'empара dels títols competencials que preveu l'article 149.1.7 CE, que atribueix a l'Estat competència sobre la legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes (art. 1.1 i 6 a 25); i l'article 149.1.30 CE, que reserva a l'Estat la competència per establir la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals, així com les normes

bàsiques per al desenvolupament del dret a l'educació, a fi de garantir el compliment dels deures dels poders públics en aquesta matèria (art. 1.2, 2, 3, 4, 5 i 28 a 34). Altres preceptes, que no han estat objecte de la sol·licitud, es dicten a l'empara del títol que preveu l'article 149.1.17 CE, en matèria de legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social (art. 26 i 27).

Per la seva banda, en l'escrit de petició de dictamen presentat pel Govern de la Generalitat s'al·lega que els preceptes del Reial decret esmentats vulneren les competències de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC) i en matèria educativa (art. 131.2 EAC).

Atès que els preceptes qüestionats previsiblement s'enquadraran en alguna de les dues matèries invocades tant per l'Estat com pel Govern de la Generalitat, en aquest fonament jurídic exposarem sintèticament el seu règim competencial respectiu, tenint en compte que «hay distintas modalidades de formación profesional, encuadrables en materias competenciales distintas y a las que les son de aplicación títulos competenciales estatales y autonómicos también distintos» (STC 194/2012, de 31 d'octubre, FJ 4).

Al final d'aquest fonament jurídic farem també una breu referència a la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives, ja que aquest és el motiu en què el Govern basa els seus dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb alguns dels preceptes sol·licitats.

1. El règim competencial de la matèria «laboral» va ser objecte d'un acurat examen en el nostre DGCE 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3), al qual hem de fer aquí una àmplia remissió, específicament a allò que hi vam declarar sobre la formació professional ocupacional. Aquesta, segons la jurisprudència constitucional (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 8), s'insereix clarament en la

«legislació laboral» (art. 149.1.7 CE), ja que tal formació concerneix la regulació d'un dret concret dels treballadors en el si de la relació laboral. Per aquesta raó, sobre l'esmentada formació professional l'Estat disposa de la legislació, entesa en sentit material, mentre que les comunitats autònomes poden desenvolupar un conjunt d'actuacions precises per a la posada en pràctica de la normativa reguladora, que inclou l'emanació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la pròpia competència funcional d'execució (STC 51/2006, de 16 de febrer, FJ 4). En aquest punt, cal recordar que l'Estatut vigent atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de treball i relacions laborals (art. 170.1 EAC), que en tot cas inclou «[l]es polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu [...]» (apt. b) i «[l]es qualificacions professionals a Catalunya» (apt. c).

En el mateix DCGE 5/2012 també vam donar compte de l'evolució que ha seguit la legislació laboral dictada per l'Estat, i de la intensa conflictivitat competencial que ha generat en els darrers anys. Entre aquesta legislació laboral s'ha de destacar, als efectes del present Dictamen, l'aprovació de la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, que crea un sistema integral de formació professional («Sistema Nacional de Qualificacions i Formació Professional»), el qual inclou la formació reglada, la contínua i l'ocupacional, i articula tal formació al voltant d'un únic Catàleg nacional de qualificacions professionals, definit com el «eje nacional del sistema» (art. 7.2). Tanmateix, la integració en un únic sistema de les diverses modalitats de formació professional no substitueix les regulacions de cadascuna d'aquestes, com precisa l'esmentada STC 194/2012 (FJ 4).

El Govern i el Parlament de Catalunya interposaren sengles recursos d'inconstitucionalitat contra aquesta Llei, seguint el DCC núm. 230, de 22 de

juliol de 2002, els quals han estat resolts per la STC 111/2012, de 24 de maig, que ha clarificat el règim competencial de la formació professional.

La doctrina establerta en aquesta Sentència, seguida per la posterior STC 194/2012, parteix del fet que el concepte genèric de «formació professional» inclou tres modalitats: la formació professional reglada o inicial, que s'integra en el sistema educatiu, i per tant en l'àmbit de les competències relatives a l'educació; la formació professional ocupacional, adreçada a la inserció i reinserció laboral dels treballadors; i la formació contínua, que cerca el manteniment de les aptituds i qualificacions professionals al llarg de la vida laboral. Aquestes dues últimes, la formació ocupacional i la contínua, s'incardinen, com a regla general, en la matèria «laboral».

A partir d'aquesta ubicació, el repartiment de competències sobre la formació professional ocupacional i la formació contínua és el corresponent a la matèria «laboral», en els termes exposats més amunt, seguint el DCGE 5/2012 (FJ 3), i la jurisprudència constitucional dictada en el mateix sentit (STC 95/2002, FJ 8; 111/2012, FJ 7, i 194/2012, FJ 5).

2. Com s'ha dit, la formació professional reglada o inicial s'insereix en l'àmbit de les competències sobre educació, el règim competencial de la qual ha estat objecte d'una consolidada doctrina consultiva (recollida en el DCC núm. 230 esmentat i en el DCC núm. 294, de 10 de juny de 2009, sobre el Projecte de Llei catalana d'educació), i també d'una abundant jurisprudència constitucional, que resumeix la STC 111/2012 (FJ 5), de la qual aquí cal oferir només una síntesi a efectes dels pronunciaments que hem d'efectuar en el proper fonament jurídic.

L'educació és una matèria compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes. L'article 149.1.30 CE atribueix a l'Estat dues competències diferenciades: en el primer incís, la «[r]egulació de les condicions d'obtenció,

expedició i homologació de títols acadèmics i professionals»; i en el segon, «les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria». Per la seva banda, l'apartat 2 de l'article 131 EAC confereix a la Generalitat la competència en educació, d'acord amb la qual li correspon la competència exclusiva «en matèria d'ensenyament no universitari, amb relació als ensenyaments obligatoris i no obligatoris que condueixin a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional amb validesa a tot l'Estat i amb relació als ensenyaments d'educació infantil», que inclou fins a vuit submatèries, entre les quals es troba «[l]a inspecció, l'avaluació interna del sistema educatiu [...]» (apt. d). L'apartat 3 del mateix article 131 EAC, sobre els mateixos ensenyaments, i en allò que no regula l'apartat anterior, confereix a la Generalitat la competència compartida, que inclou en tot cas: «a) La programació de l'ensenyament, la seva definició i l'avaluació del sistema educatiu».

Als efectes del present Dictamen, cal fer una atenció especial a la competència estatal per establir els títols corresponents a cada nivell i cicle educatiu (STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 3), ja que la jurisprudència constitucional la vincula directament a les «professions titulades» incardinades en el sistema educatiu, és a dir, aquelles per a l'exercici de les quals es requereixen títols acadèmics. La STC 111/2012 adverteix que no es pot equiparar el «títol acadèmic professional» amb la «capacitació oficial», que acredita les corresponents competències professionals adquirides per vies diferents de les previstes en la formació professional reglada. Així, es distingeix entre els títols acadèmics de formació professional, que pertanyen a aquesta darrera, i els «certificats de professionalitat» previstos en la Llei orgànica 5/2002, als quals no s'aplica la competència estatal de l'article 149.1.30 CE, sinó que s'han d'enquadrar en la matèria «laboral», tal com declara l'esmentada STC 194/2012 (FJ 4).

Pel que fa a les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, segona competència de l'Estat en educació ex article 149.1.30 CE, la jurisprudència constitucional precisa que s'ha d'entendre en el sentit que li correspon «la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el tal art. 27 de la CE» (STC 77/1985, de 27 de juny, FJ 15; i en el mateix sentit, STC 184/2012, FJ 3), si bé la relació entre la normativa bàsica estatal i les previsions de l'article 27 CE ha de ser «directa i estreta» (STC 137/1986, de 6 de novembre; STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7). Així mateix, el Tribunal ha declarat que aquest títol estatal ha de consistir en l'establiment de «bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, d'11 de juliol, FJ 3; STC 47/2005, de 3 de març, FJ 11).

3. Finalment, pel que fa a la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives, també ens podem remetre al DCGE 5/2012. En el seu fonament jurídic 4 vam recollir la doctrina fixada en la STC 194/2011, de 13 de desembre, que va estimar un conflicte de competència basat en la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives a l'Estat en matèria laboral. En aquesta resolució, el Tribunal recorda, citant sentències anteriors, que la competència normativa plena de l'Estat l'habilita per establir la completa disciplina normativa «incluyendo en la misma la fijación de los puntos de conexión», però que aquesta competència estatal «se dirige precisamente a 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 solo 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» (FJ 5).

Tercer. Examen dels preceptes del Reial decret 1529/2012, objecte de sol·licitud

L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats del Reial decret a l'ordre constitucional i estatutari de competències ha de tenir present, com va advertir la STC 111/2012, citada reiteradament, que no es pot fer una lectura unívoca del contingut d'aquests, ja que pot variar segons com es projecti sobre cadascuna de les diferents modalitats de formació professional (FJ 8); i que la intervenció de l'Estat té una «distinta intensidad» en funció de la modalitat de formació sobre la qual estigui actuant (FJ 10). Les observacions anteriors posen en relleu la importància de l'enquadrament competencial de cadascun dels preceptes, que durem a terme seguint els criteris reiterats en la nostra doctrina consultiva (DCGE 5/2012, FJ 3), que es fa ressò de la jurisprudència constitucional. D'acord amb aquests, la determinació del títol competencial prevalent s'ha de fer tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat, essent en principi prevalent la regla competencial específica sobre la més genèrica. Un cop enquadrat correctament cada precepte en una de les modalitats de formació professional, que al seu torn s'integra en un dels dos títols competencials invocats, serà possible determinar si el seu contingut respecta el corresponent règim competencial, tal com s'ha exposat en el fonament jurídic anterior.

Recordem que el Govern de la Generalitat sol·licita el parer d'aquest Consell sobre els articles 16.8 i 22.2, enquadrats en els aspectes formatius del contracte per a la formació i l'aprenentatge, i sobre els articles 30.2 i .5, 31.2 i 34.2 i .3, integrats en la formació professional dual del sistema educatiu.

Als esmentats articles s'afegeix la disposició final primera, que conté la corresponent habilitació competencial del Govern de l'Estat per dictar els preceptes del Reial decret.

1. L'article 16, rubricat «Activitat formativa del contracte per a la formació i l'aprenentatge», estableix en el seu apartat 8:

«Quan una mateixa empresa realitzi contractes per a la formació i l'aprenentatge en més d'una comunitat autònoma, l'autorització de l'acord per a l'activitat formativa ha de ser concedida pel Servei Públic d'Ocupació Estatal. En aquest cas, el seguiment i l'avaluació de l'activitat formativa ha de ser realitzat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal.»

Aquest precepte, d'acord amb el paràgraf primer de la disposició final primera del Reial decret, es dicta a l'empara de l'article 149.1.7 CE. El Govern de la Generalitat entén, en la sol·licitud, que «[n]o es respecten les competències en treball i educació de la Generalitat quan s'atribueix a un òrgan de l'Administració estatal —el Servei Públic d'Ocupació Estatal— les funcions executives d'autorització, de seguiment i d'avaluació de l'activitat formativa, sobre la base de què l'empresa realitzi contractes de formació i aprenentatge en més d'una Comunitat Autònoma». Com es fa palès en el requeriment, les competències de la Generalitat en matèria d'educació i treball i relacions laborals dels articles 131 i 170 EAC, tot i que tenen un abast diferent, en ambdós casos comprenen com a mínim les potestats executives. Segons el parer del Govern, amb independència que la formació obtinguda mitjançant el contracte per a la formació i l'aprenentatge sigui un títol professional integrat en el sistema educatiu o un certificat de professionalitat, la previsió de l'article 16.8 del Reial decret vulnera les competències de la Generalitat.

El que acabem d'exposar permet constatar que l'enquadrament competencial del precepte no és, en principi, inequívoc. Malgrat que el mateix Reial decret

el situa en la matèria «laboral» (art. 149.1.7 CE), el cert és que sistemàticament s'insereix en el capítol II del títol II del Reial decret, que tracta dels «Aspectes formatius del contracte per a la formació i l'aprenentatge». I, d'altra banda, l'apartat 1 de l'article 16 estableix que «[l]'activitat formativa inherent a aquest tipus de contracte [...] ha de ser la necessària per a l'obtenció d'un títol de formació professional de grau mitja o superior o d'un certificat de professionalitat o, si escau, certificació acadèmica o acreditació parcial acumulable». Hom podria pensar, doncs, que l'article 16.8 és també susceptible de ser inserit en la matèria d'educació (art. 149.1.30 CE), tal com es dedueix de l'escrit de sol·licitud.

Ara bé, no hi ha dubte que les activitats públiques regulades a l'article 16.8 són en qualsevol cas funcions executives i no es troben vinculades directament amb l'educació: es tracta de l'«autorització» i del «seguiment i avaluació» de l'activitat formativa del contracte, proposada per l'empresa en l'acord corresponent; i no dels coneixements i les capacitats dels alumnes que permeten l'obtenció d'un títol, que sí que formarien part de la primera competència estatal de l'article 149.1.30 CE. D'altra banda, el mateix Reial decret atribueix aquestes funcions al «servei públic d'ocupació competent» (art. 16.7). En conseqüència, ens hem d'inclinar per entendre que aquestes actuacions són funcions executives que pertanyen a l'àmbit organitzatiu d'aquest tipus de contracte, enquadrables en la matèria «laboral», i que, per tant, corresponen a la Generalitat ex article 170 EAC.

La qüestió rau, doncs, a examinar si la seva atribució a un òrgan estatal, quan una mateixa empresa subscriu els contractes esmentats en més d'una comunitat autònoma, contravé la doctrina constitucional sobre la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives. És cert, com s'afirma en el requeriment, que el Tribunal Constitucional ha admès la possibilitat d'atribuir funcions executives a òrgans estatals en matèria laboral quan sigui «imprescindible», citant les STC 243/1994, de 21

de juliol, i 329/1993, de 12 de novembre. El Tribunal ha precisat també, en la citada STC 194/2011, que només en casos excepcionals en què l'activitat pública no admet fraccionament està justificat l'exercici per part de l'Estat de competències executives que no té atribuïdes (FJ 5). L'aplicació d'aquests criteris al precepte examinat ens porta a concloure que en el supòsit que una empresa subscrigui els contractes en més d'una comunitat autònoma no és imprescindible que l'autorització de l'activitat formativa, així com el seu seguiment i avaluació, correspongui al Servei Públic d'Ocupació Estatal. Així, a efectes de la seva validesa constitucional, hauria estat suficient que la norma hagués establert un punt de connexió, com per exemple la seu social de l'empresa, per tal de facilitar a la Generalitat, si fos el cas, l'exercici de la funció executiva i al mateix temps garantir la plena efectivitat de les actuacions quan tenen caràcter supraterritorial.

En conseqüència, l'article 16.8 del Reial decret, en no establir un punt de connexió i atribuir aquestes competències executives a un òrgan estatal, és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria laboral (art. 149.1.7 CE i 170 EAC).

2. L'article 22, rubricat «Informació i orientació», disposa en el seu apartat 2:

«A aquests efectes, els serveis públics d'ocupació han d'establir els mitjans específics per garantir aquests serveis d'informació i orientació, coordinar la informació relativa a les empreses que demanin formalitzar contractes per a la formació i l'aprenentatge i als centres formatius reconeguts per impartir la formació vinculada a aquests contractes. La prestació d'aquests serveis es pot realitzar directament, en una seu física, a través d'una pàgina web o de qualsevol altre mitjà que en garanteixi la difusió. En tot cas, l'establiment d'aquests serveis s'ha d'efectuar, exclusivament, amb els mitjans dels quals disposin els serveis públics d'ocupació esmentats.

Així mateix, els serveis públics d'ocupació, en col·laboració amb les administracions educatives, en els seus àmbits de competències respectius, han de coordinar la informació sobre els llocs de treball oferts per les empreses, els centres de formació disponibles, les possibilitats de formació en tot el territori nacional i la igualtat en l'accés a la informació.»

Aquest precepte, igual que l'anterior, es dicta a l'empara de l'article 149.1.7 CE, segons la disposició final primera del Reial decret. En l'escrit de petició del Govern de la Generalitat s'afirma que «[t]ampoc s'adequa al marc competencial en matèria laboral, la determinació de qui i com ha de prestar-se la informació i orientació a les empreses i a les persones sobre les possibilitats de contractació i formació derivades d'aquesta modalitat contractual». I això, segons diu el requeriment, perquè aquest precepte no es limita a regular de manera genèrica la col·laboració entre els serveis d'ocupació i les administracions educatives sinó que entra a regular aspectes purament organitzatius referits a qui ha de dur a terme aquestes funcions i com, per la qual cosa aquesta regulació vulnera les competències de la Generalitat en matèria laboral i en matèria educativa.

A diferència del precepte anterior, no hi ha dificultat per inserir aquest precepte en la matèria «laboral», atès el seu contingut, que regula la informació i orientació sobre les possibilitats d'aquesta contractació, i en què predomina aquest aspecte sobre l'educatiu per la seva vinculació amb el foment de l'ocupació i la inserció laboral. I això, malgrat que estigui inclòs en el capítol II del títol II, relatiu als «Aspectes formatius del contracte per a la formació i l'aprenentatge».

Es tracta de funcions executives, ja que el precepte aporta meres instruccions inherents a la gestió o organització de la informació i l'orientació a les empreses i les persones treballadores, per tal d'ajudar «a relacionar el lloc de treball i la plaça de formació que hi està vinculada», entre altres objectius (art. 22.1 del Reial decret).

Aquestes potestats s'atribueixen «als serveis públics d'ocupació, en col·laboració amb les administracions educatives» (art. 22.1 del Reial decret), expressions, ambdues, en les quals es troben incloses les comunitats autònomes. Per això, aquesta atribució, que repeteix l'apartat 2, a parer nostre no presenta cap problema competencial ja que s'entén que a Catalunya els serveis públics als quals corresponen les tasques d'informació i orientació són els de la Generalitat.

Ara bé, el paràgraf primer, últim incís, d'aquest apartat 2 de l'article 22 determina de forma taxada que «[e]n tot cas, l'establiment d'aquests serveis s'ha d'efectuar, exclusivament, amb els mitjans dels quals disposin els serveis públics d'ocupació esmentats». El precepte conté, doncs, una regulació de la funció executiva que correspon a la Generalitat i, per tant, envaeix clarament les seves competències en matèria de treball assumides a l'article 170 EAC.

3. L'article 30, amb la rúbrica «Programa de formació», en l'apartat 2 disposa:

«S'ha d'establir un mínim del 33% de les hores de formació establertes en el títol amb participació de l'empresa. Aquest percentatge es pot ampliar en funció de les característiques de cada mòdul professional i de l'empresa participant.»

Per la seva banda, l'apartat 5 estableix:

«L'activitat formativa a l'empresa i al centre educatiu s'ha de coordinar mitjançant reunions mensuals de control en les quals s'ha de fer seguiment de cada un dels alumnes. Per a això, s'han d'establir les tutories a què es refereix l'article 20 d'aquest Reial decret.»

Aquest article es dicta a l'empara de l'article 149.1.30 CE, segons la disposició final primera del Reial decret, enquadrament en què coincideix el Govern en la seva sol·licitud, i que també compartim, atès que la formació professional dual es du a terme mitjançant projectes «en el si del sistema educatiu, amb la coparticipació dels centres educatius i les empreses, quan no hi hagi un contracte per a la formació i l'aprenentatge» (art. 28.1 del Reial decret).

El Govern, tanmateix, considera en la seva petició que no es respecten «suficientment les competències que l'article 131.2 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya en matèria educativa» en establir, «amb el caràcter de normativa bàsica, les condicions a les quals s'ha de subjectar la programació de la formació». Així mateix, en el requeriment s'afegeix que correspon a la Generalitat determinar com s'ha d'organitzar la participació de l'empresa i la coordinació entre aquesta i el centre educatiu.

Per pronunciar-nos sobre aquests dos apartats de l'article 30 convé recordar que el Reial decret que examinem, com s'ha dit, desenvolupa la Llei orgànica 5/2002, de les qualificacions i de la formació professional, i la Llei orgànica 2/2006, d'educació. Ambdues disposicions contenen regulacions que es poden situar en la segona competència estatal de l'article 149.1.30 CE, ja esmentada, relativa a les «normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 CE». Aquesta competència s'estén a l'establiment dels «ensenyaments mínims», així com als horaris mínims que es considerin necessaris per al seu ensenyament efectiu i complet (STC 88/1983, de 27 d'octubre, FJ 3), però ha de permetre a les comunitats autònomes adoptar les seves alternatives polítiques, motiu pel qual el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional la reserva exclusiva a favor de l'Estat de la regulació íntegra del sistema nacional de qualificacions i formació professional (STC 111/2012, FJ 12.b).

En aplicació d'aquests criteris, entenem que l'establiment del percentatge mínim d'hores de formació (33%) en el conveni subscrit entre el centre docent i l'empresa col·laboradora, que és ampliable en funció de les característiques de cada mòdul professional i de l'empresa participant (apt. 2), constitueix un exercici legítim d'aquella competència estatal, atès el seu caràcter bàsic, perquè estableix uns mínims de formació necessaris per al seu ensenyament efectiu i complet, i ho regula de forma flexible tot permetent un marge d'actuació a la Generalitat. Per contra, considerem que l'apartat 5 del mateix article 30, que estableix els mecanismes de coordinació de l'activitat formativa entre l'empresa i el centre educatiu, ni tan sols es pot reputar com una norma bàsica de desenvolupament de l'article 27 CE. I això perquè el seu contingut, relatiu als aspectes organitzatius de la coordinació entre empreses i centres educatius i a la seva realització, no es pot qualificar com a materialment bàsic, entès com «la determinació dels objectius, finalitats i orientacions generals» (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 4) als quals s'ha d'ajustar la normativa autonòmica, i, per tant, és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'educació.

Atès el que s'ha exposat, entenem que l'apartat 5 de l'article 30 del Reial decret 1529/2012 és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'educació (art. 149.1.30 CE i 131 EAC). L'apartat 2 de l'esmentat article, per contra, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. L'article 31, intitulat «Convenis amb les empreses», en el seu apartat 2 disposa:

«Quan l'àmbit d'aplicació del projecte de formació professional dual presentat per una empresa afecti més d'una comunitat autònoma, l'autorització correspon al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.»

El precepte es dicta a l'empareda de l'article 149.1.30 CE i, a parer del Govern de la Generalitat, l'atribució que fa de la potestat d'autorització al Ministeri esmentat comporta una invasió competencial, atès que, com s'exposa en el requeriment, no hi ha dubte que la funció executiva en matèria educativa correspon a la Generalitat de Catalunya.

S'ha de tenir en compte que l'apartat 1 de l'article 31 disposa que «[e]l projecte de formació professional dual ha de ser autoritzat per l'Administració educativa corresponent», que, com s'ha dit, inclou la de les comunitats autònomes. Per tant, la qüestió controvertida és l'atribució d'aquesta funció d'autorització a l'Administració central de l'Estat quan l'àmbit d'aplicació del projecte afecti més d'una comunitat autònoma. Es tractaria novament de la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives, a la qual seria aplicable la doctrina exposada abans en relació amb l'article 16.8 del Reial decret. En aquest supòsit tampoc seria imprescindible l'atribució de funcions executives a òrgans estatals en matèria educativa i, per tant, la disposició estatal que examinem s'hauria d'haver limitat a fixar un punt de connexió, tal com hem dit en examinar l'esmentat article 16.8. En no haver establert el punt de connexió i haver atribuït aquesta funció executiva a un òrgan estatal, el precepte qüestionat vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'educació (art. 149.1.30 CE i 131 EAC).

5. L'article 34, amb la rúbrica «Seguiment i avaluació», en l'apartat 2 disposa:

«Per realitzar el seguiment i l'avaluació del conjunt de projectes de formació professional dual, la Direcció General de Formació Professional del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en col·laboració amb les comunitats autònomes, ha d'establir els mecanismes de recollida i tractament de la informació obtinguda després del desenvolupament i la implantació dels projectes així com els mecanismes per a la seva difusió.»

Mentre que l'apartat 3 estableix:

«Els instruments de l'avaluació de cada projecte han de recollir, almenys, la informació sobre els alumnes participants; els alumnes que abandonen i els alumnes que culminen amb èxit el programa de formació previst; i els alumnes que continuen a l'empresa al final dels dos anys posteriors a la finalització del projecte desenvolupant funcions relacionades amb el cicle formatiu cursat, entre d'altres. Aquesta informació ha de ser transmesa a la Direcció General de Formació Professional del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.»

En la sol·licitud, el Govern, tot i que considera plausible l'existència d'un seguiment i avaluació dels projectes esmentats, entén que «la previsió de quina ha de ser la informació mínima que han de recollir els instruments d'avaluació de cadascun dels projectes, excedeix, pel grau de detall, el que correspon a una regulació bàsica i incideix en les competències de la Generalitat sobre la inspecció i l'avaluació interna del sistema educatiu, previstes a l'article 131.2.d) EAC».

Entenem que l'apartat 2 del precepte no ofereix problemes competencials ja que es limita a conferir al Ministeri d'Educació el seguiment i l'avaluació «del conjunt de projectes de formació professional dual» en col·laboració amb les comunitats autònomes, i, per tant, sens perjudici que la Generalitat exerceixi amb caràcter ordinari l'activitat pública de control vinculada a aquests projectes, en el seu àmbit territorial, reconeguda en l'apartat 1 del mateix article 34. Tampoc es podria fer cap objecció a la determinació dels instruments d'avaluació de l'apartat 3 ja que, en tractar-se d'una avaluació del conjunt de projectes, aquesta només esdevé possible si la informació facilitada per les diferents comunitats autònomes sobre cada projecte és homogènia.

En conseqüència, els apartats 2 i 3 de l'article 34 del Reial decret 1529/2012 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

6. Finalment, la disposició final primera determina els títols competencials de l'Estat a l'empara dels quals s'han dictat els preceptes del Reial decret: articles 149.1.7 CE (art. 1.1 i 6 a 25), 149.1.17 CE (art. 26 i 27) i 149.1.30 CE (art. 1.2, 2, 3, 4, 5 i 28 a 34).

El Govern considera que aquesta disposició, pel que fa als preceptes objecte de dictamen, incideix en les competències de la Generalitat en delimitar els títols competencials que habiliten el Govern de l'Estat ja que disposa que els articles 16.8, 22.2, 30.2 i .5, 31.2 i 34.2 i .3 es dicten a l'empara de títols competencials estatals quan s'evidencia que incorren en una invasió de les competències de la Generalitat en matèria laboral i educativa.

El Tribunal Constitucional ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29). En conseqüència, l'estimació d'algunes d'aquestes impugnacions es projectaria sobre l'abast d'un precepte de la disposició del Reial decret dictaminat; en aquest cas, la disposició final primera.

Aquesta disposició atribueix el caràcter de norma bàsica ex article 149.1.30 CE a l'article 30.5 del Reial decret, al qual hem negat tal caràcter, i correspon a la Generalitat la legislació de desenvolupament, d'acord amb l'article 131 EAC. Per tant, el paràgraf tercer de la disposició final primera, en la mesura que qualifica de bàsic l'article 30.5, s'ha de reputar contrari a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

De forma semblant, el paràgraf primer de la disposició final primera del Reial decret atribueix el caràcter de legislació laboral, en virtut de l'article 149.1.7 CE, a l'article 22.2 del Reial decret, el qual hem considerat anteriorment com a mera execució i que pertoca a la Generalitat segons l'article 170 EAC. En conseqüència, el paràgraf esmentat, en la mesura que insereix l'article 22.2 en la «legislació laboral», s'ha d'entendre també contrari al repartiment constitucional i estatutari de competències.

Per contra, la disposició final primera no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia en relació amb els altres articles sol·licitats, tal com es desprèn del nostre pronunciament.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat 8 de l'article 16 i l'últim incís del primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 22 del Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, pel qual es desplega el contracte per a la formació i l'aprenentatge i s'estableixen les bases de la formació professional dual, són contraris a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria laboral establert en els articles 149.1.7 CE i 170 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat 5 de l'article 30 i l'apartat 2 de l'article 31 del Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, són contraris a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria educativa establert en els articles 149.1.30 CE i 131 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. Els paràgrafs primer i tercer de la disposició final primera del Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, en relació amb els articles 22.2 i 30.5, són contraris a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria laboral i educativa establert als articles 149.1.7 CE i 170 EAC i als articles 149.1.30 CE i 131 EAC, respectivament.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats del Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.