



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusions del Dictamen:

*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.*

El Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre, objecte de dictamen (en endavant, Reial decret) 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, 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.

Els articles 16.8 i 22.2 se situen en l'àmbit del contracte per a la formació i l'aprenentatge i formen part del capítol II del títol II del Reial decret, que regula els aspectes formatius del contracte esmentat.

L'article 16 es dedica a l'activitat formativa del contracte i, dins d'aquest, el seu apartat 8 atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal funcions d'autorització de l'acord per a l'activitat formativa i de seguiment i avaluació d'aquesta activitat quan l'empresa subscrigui contractes en més d'una comunitat autònoma.

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. El mateix Reial decret atribueix aquestes funcions al «servei públic d'ocupació competent» (art. 16.7). En conseqüència, aquestes actuacions són funcions executives que pertanyen a l'àmbit organitzatiu del contracte per a la formació i l'aprenentatge, enquadrables en la matèria «laboral», i que, per tant, corresponen a la Generalitat ex article 170 EAC.

L'atribució que efectua l'apartat 8 de l'article 16 al Servei Públic d'Ocupació Estatal contravé la doctrina constitucional sobre la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives. 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.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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).

L'article 22 del Reial decret, que porta per rúbrica «Informació i orientació», regula en el seu apartat 2 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. Aquest precepte s'insereix en la matèria «laboral», atès el seu contingut, que regula la informació i l'orientació sobre les possibilitats d'aquesta contractació, i en la mesura que predomina aquest aspecte sobre l'educatiu per la seva vinculació amb el foment de l'ocupació i la inserció laboral. 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 (apt. 1).

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. Aquesta atribució, que repeteix l'apartat 2, 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». Es tracta d'una previsió que regula una funció executiva que correspon a la Generalitat i que, per tant, envaeix clarament les seves competències en matèria de treball assumides a l'article 170 EAC.

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.*

Els articles 30.5 i 31.2 se situen en el segon dels àmbits que regula el Reial decret 1529/2012, que és el de la formació professional dual del sistema educatiu, i al qual es dedica el títol III. Aquest tipus de formació comprèn 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, i s'articula a través de la presentació de projectes de formació que es formalitzen mitjançant convenis de col·laboració entre els centres docents i les empreses del sector corresponent, que contenen el corresponent programa de formació.

L'article 30 del Reial decret es refereix a l'esmentat programa de formació, i el seu apartat 5 estableix els mecanismes de coordinació de l'activitat formativa entre l'empresa i el centre educatiu mitjançant reunions mensuals de control i a través de tutories. Aquesta disposició conté una regulació que es pot situar en la segona competència estatal de l'article 149.1.30 CE, 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.

Aplicant els criteris anteriors, l'apartat 5 de l'article 30 no es pot reputar com una norma bàsica de desenvolupament de l'article 27 CE, atès que el seu contingut 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 (art. 149.1.30 CE i 131 EAC).

L'article 31 del Reial decret inclou les previsions relatives als convenis. El seu apartat 2 atribueix l'autorització del projecte de formació al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, quan aquest afecti més d'una comunitat autònoma.

Es tracta novament de la utilització de la supraterritorialitat com a criteri d'atribució de competències executives, a la qual és aplicable la doctrina exposada en relació amb l'article 16.8 del Reial decret. En aquest supòsit tampoc és imprescindible l'atribució de funcions executives a òrgans estatals en matèria educativa i, per tant, la disposició estatal s'hauria d'haver limitat a fixar un punt de connexió. En no haver-ho fet així i haver atribuït aquesta funció executiva a un òrgan estatal, l'apartat 2 de l'article 31 vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'educació (art. 149.1.30 CE i 131 EAC).

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.*

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 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.

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.*

El Dictamen considera que l'apartat 2 de l'article 30, els apartats 2 i 3 de l'article 34 i la disposició final primera, a excepció del que s'ha dit dels seus paràgrafs primer i tercer en relació amb els articles 22.2 i 30.5, respectivament, no són contraris a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

En el supòsit de l'apartat 2 de l'article 30, 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

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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 la seva banda, l'apartat 2 de l'article 34 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. Tampoc es pot fer cap objecció a la determinació dels instruments d'avaluació de l'apartat 3 d'aquest article 34 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.

Barcelona, 21 de desembre de 2012