



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2013, de 20 de juny,
sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica
el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els
certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals
s'estableixen certificats de professionalitat dictats
en la seva aplicació**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (BOE núm. 69, de 21 de març de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 6 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3251) un escrit de 4 de juny de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del 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, de 7 de maig de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (BOE núm. 69, de 21 de març de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 7 de maig de 2013, 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.

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 6 de juny de 2013, 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 Joan Ridao Martín.

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. En data 12 de juny de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3280) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. 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 juny de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Com ja ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre diversos preceptes del Reial decret 189/2003, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació (en endavant, Reial decret 189/2013). Aquest Dictamen s'emet amb caràcter previ a l'eventual interposició 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).

En el present fonament jurídic analitzarem, en primer lloc, de manera succinta, el contingut del referit Reial decret i el seu context normatiu. A continuació, exposarem els arguments que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats per la sol·licitud de dictamen, així com els termes de la contestació del Govern de l'Estat al requeriment efectuat pel Govern de la Generalitat, per tal de delimitar l'objecte del Dictamen. Finalment, ressenyarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

2. El Reial decret 189/2013, objecte de la sol·licitud de dictamen, s'insereix en el marc normatiu de la formació professional i, més específicament, en l'anomenat subsistema de formació professional per a l'ocupació, el qual, d'acord amb el que disposa l'article 26.1 de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació, «està constituït per un conjunt d'iniciatives, mesures i instruments que pretenen, a través de la formació dels treballadors i de l'acreditació de la seva qualificació, donar resposta a les seves necessitats personals i professionals d'inserció i reinserció en el sistema productiu i contribuir a millorar la competitivitat de les empreses». Aquest subsistema de formació professional per a l'ocupació es desenvolupa en el marc del «Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional», creat per la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, del qual forma part integrant el «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales» (art. 7 LO 5/2002).

Dins d'aquest subsistema formatiu, els certificats de professionalitat, regulats pel Reial decret objecte de la sol·licitud, es configuren com el document, de caràcter oficial i validesa a tot l'Estat, acreditatiu de les qualificacions professionals del «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales» adquirides a través de processos formatius o del procés de reconeixement de

l'experiència laboral i de vies no formals de formació (art. 8.1 LO 5/2002 i art. 26.3 de la Llei 56/2003). La regulació del contingut i els efectes d'aquests certificats, així com de les vies per obtenir-los i dels aspectes relatius a la impartició i l'avaluació de les corresponents ofertes de formació professional per a l'ocupació, va ser objecte del Reial decret 34/2008, que, ara, es modifica per mitjà del Reial decret 189/2013, sol·licitat.

D'acord amb el preàmbul d'aquest últim, les modificacions de determinats preceptes del Reial decret 34/2008 tenen per objecte, d'una banda, adequar la normativa dels certificats de professionalitat a la nova regulació del contracte per a la formació i l'aprenentatge, introduïda per la Llei 3/2012, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, i desenvolupada pel Reial decret 1529/2012, de 8 de novembre. D'altra banda, es fixen els requeriments per a l'acreditació de centres amb oferta de teleformació, així com dels tutors-formadors; s'amplia la participació en l'oferta formativa als centres d'iniciativa privada i a les empreses, i s'estableixen mesures per afavorir la gestió eficaç de l'oferta formativa i per millorar el seguiment de la qualitat del seu desenvolupament.

El Reial decret 189/2013 l'integren quatre articles, el primer dels quals és el que modifica el Reial decret 34/2008, mentre que la resta modifiquen els reials decrets pels quals s'estableixen els certificats professionals de les famílies professionals corresponents; dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, quatre disposicions finals i dos annexos. D'acord amb la disposició final segona, el Reial decret es dicta a l'empara dels títols competencials de l'Estat previstos en els apartats 7 i 30 de l'article 149.1 CE.

3. Del conjunt de previsions normatives del Reial decret 189/2013, la sol·licitud del Govern demana el nostre dictamen sobre l'apartat cinc de l'article primer, en la modificació que fa de l'article 10.5 RD 34/2008, i també sobre els apartats set i dotze d'aquest mateix article, que afegeixen al Reial

decret 34/2008, respectivament, els articles 12 bis i 19. Tots aquests preceptes tenen en comú l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de competències executives d'acreditació i d'autorització en relació amb la formació referent als certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació.

L'article 10 RD 34/2008, en la redacció donada per l'apartat cinc de l'article primer del RD 189/2013, objecte del Dictamen, regula els requisits de les dues modalitats en què es pot impartir la formació relativa als certificats de professionalitat, la presencial i la teleformació. En aquest sentit, cal assenyalar que el Reial decret 189/2013 redueix a aquestes dues tipologies d'impartició les quatre originalment previstes pel Reial decret 34/2008, el qual incloïa, també, la modalitat a distància i la mixta. D'acord amb l'apartat 2 d'aquest article 10, la modalitat d'impartició mitjançant teleformació es defineix com aquella que duu a terme les accions formatives, combinades totalment o en part amb formació presencial, a través de les tecnologies de la informació i la comunicació, de manera que possibilita la interactivitat d'alumnes, tutors-formadors i recursos situats en llocs diferents. Segons l'apartat 5 del mateix article, la modalitat de teleformació s'ha d'articular a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge que asseguri la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants, la qual ha de ser autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal.

L'article 12 bis RD 34/2008, que afegeix l'apartat set de l'article primer del RD 189/2013, regula els requisits generals dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat i, en concret, l'apartat 4 d'aquest article 12 es refereix als centres que imparteixin aquesta formació en la modalitat de teleformació i preveu que l'acreditació d'aquests l'efectuï el Servei Públic d'Ocupació Estatal.

L'article 19 RD 34/2008, introduït *ex novo* per l'apartat dotze de l'article primer RD 189/2013, regula les accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada. Específicament, l'apartat 2 de l'esmentat article 19 estableix que l'administració competent a la qual correspon l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control respecte d'aquestes accions formatives és el servei públic d'ocupació de la comunitat autònoma on estigui ubicat el centre de formació i s'hagi de dur a terme l'acció formativa. En el cas d'accions formatives impartides en la modalitat de teleformació, s'entén per «administració» el Servei Públic d'Ocupació Estatal.

En relació amb aquests tres preceptes, la sol·licitud del Govern planteja dubtes sobre si respecten l'ordre de distribució competencial establert en la Constitució i les competències estatutàriament assumides per la Generalitat de Catalunya. D'acord amb l'escrit de sol·licitud, el qual es remet al requeriment de competència plantejat davant el Govern de l'Estat, l'atribució a l'Estat per part dels preceptes esmentats de competències executives en matèria laboral pot lesionar la competència executiva de la Generalitat (art. 170.1 EAC), en no respectar els requisits fixats per la jurisprudència constitucional per considerar justificat constitucionalment el trasllat en favor de l'Estat de funcions executives que corresponen a les comunitats autònomes. Se cita, en aquest sentit, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'apreciació especialment restrictiva de l'excepcionalitat de la justificació que l'Estat retengui funcions executives en una matèria com la laboral sobre la qual li correspon una competència normativa plena. En particular, s'afirma que «l'establiment de "mesures per afavorir la gestió eficaç d'aquesta oferta i per millorar el seguiment de la qualitat en el desenvolupament de l'activitat formativa" [...] no pot comportar la ruptura de l'ordre competencial constitucionalment establert, de manera que el "Servicio Público de Empleo Estatal" vingui a assumir la realització d'unes funcions de naturalesa executiva que, a Catalunya, són competència del

Servei Públic d'Ocupació de la Generalitat». L'escrit posa de manifest que en la regulació del Reial decret 34/2008 no es preveia cap diferència entre les diverses modalitats d'impartició de la formació a l'efecte de determinar l'administració competent i, per tant, les comunitats autònomes podien exercir les seves competències executives en relació amb la modalitat de teleformació.

Per tal de fixar els termes de la controvèrsia competencial, és procedent, així mateix, fer esment dels arguments principals adduïts pel Govern de l'Estat en la resposta al requeriment formulat pel Govern de la Generalitat. En aquest sentit, l'Estat reconeix, en primer lloc, que els preceptes sol·licitats s'enquadren en la matèria laboral i que el repartiment competencial està determinat pels articles 149.1.7 CE i 170 EAC. En segon lloc, afirma que els mitjans tecnològics, quan operen com a instruments de l'acció pública, són competencialment «neutres». I, finalment, argumenta que la teleformació es pot oferir i desenvolupar potencialment en l'àmbit estatal, raó per la qual excedeix l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i es justifica l'atribució de les competències qüestionades al Servei Públic d'Ocupació Estatal, per tal de garantir una oferta homogènia i coherent per a tot l'Estat.

4. Finalment, a fi de donar resposta a la petició del Govern, en el fonament jurídic segon tractarem el marc constitucional i estatutari de distribució de competències aplicable als programes de formació ocupacional i contínua, així com la regulació dels certificats de professionalitat i els requeriments per a l'acreditació de centres amb oferta de teleformació; i en el fonament jurídic tercer, aplicarem el cànon als preceptes examinats específicament, per determinar-ne l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

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

1. Segons la disposició final segona del Reial decret 189/2013, aquest es dicta a l'empara dels títols competencials previstos en els articles 149.1.7 i 149.1.30 CE. El primer atribueix a l'Estat la competència sobre la «[l]egislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les comunitats autònomes» i el segon reserva a l'Estat la competència per establir la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals, i normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment dels deures dels poders públics en aquesta matèria». Per la seva banda, en l'escrit de sol·licitud presentat pel Govern s'al·lega que els preceptes qüestionats vulneren la competència executiva de la Generalitat en matèria de «Treball i relacions laborals» ex article 170.1 EAC, «que inclou en tot cas [...] b) Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents».

D'acord amb el nostre capteniment consultiu habitual, davant la invocació indistinta de més d'un títol competencial, cal que, en primer lloc, duguem a terme l'enquadrament material dels preceptes sol·licitats (art. primer, apts. cinc, set i dotze RD 189/2013, en la nova redacció que donen als art. 10.5, 12 bis.4 i 19.2 RD 34/2008), tenint en compte la finalitat i el contingut d'aquests. Seguidament, haurem d'identificar quin és títol prevalent i exposar el cànon constitucional i estatutari que hi resulta aplicable.

Segons això anterior, en vista de la descripció efectuada en el fonament primer dels preceptes qüestionats, podem afirmar que tenen per objecte regular un seguit d'accions executives relatives a les polítiques actives de

foment de l'ocupació. En concret, reserven a favor del Servei Públic d'Ocupació Estatal la realització de determinades funcions de naturalesa executiva, totes en relació amb la modalitat d'impartició de «processos formatius mitjançant teleformació».

En conseqüència, segons la jurisprudència constitucional i la doctrina mateixa d'aquest Consell, la formació professional ocupacional s'insereix en la matèria «legislació laboral» ex article 149.1.7 CE, atès que està relacionada amb la regulació d'un dret concret dels treballadors en el marc de la relació laboral. D'aquesta manera es descarta «que aquest tipus de formació es pogués inserir en la matèria "ensenyament"» (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3), la qual cosa determina que no hi sigui aplicable l'article 149.1.30 CE, invocat per la disposició final segona del Reial decret 189/2013. En aquest sentit, la formació professional reglada s'ubica en el sistema educatiu i, per tant, en l'àmbit de les competències educatives, mentre que la formació professional ocupacional i la contínua encaixen en l'àmbit laboral, perquè la primera s'adreça a la inserció i reinserció laboral dels treballadors, i la segona cerca el manteniment de les aptituds i qualificacions professionals al llarg de la vida laboral. En el marc d'aquesta interpretació consolidada, un bon nombre de comunitats autònomes, entre les quals Catalunya, han assumit les funcions executives en matèria de formació ocupacional mitjançant la gestió realitzada per organismes públics propis. Concretament, la normativa catalana d'aplicació està integrada per la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya i pel Decret 182/2010, de 23 de novembre, d'ordenació de la formació professional per a l'ocupació a Catalunya.

2. El règim competencial de la matèria «laboral», i en especial de la formació professional ocupacional, ha estat objecte d'un detallat examen en diversos dictàmens del Consell, als quals hem de fer necessàriament una remissió en nom de la brevetat (DCGE 3/2013, de 26 de febrer, FJ 3; 17/2012, de 20 de

desembre, FJ 2, i 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3). Pel que fa a aquesta qüestió, cal, però, recordar que la funció executiva correspon, amb caràcter general, a la Generalitat de Catalunya, respectant la competència de l'Estat per desenvolupar la legislació laboral. Pel que ara interessa, sobre l'esmentada formació professional ocupacional «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 comprèn “[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)» (DCGE 17/2012, FJ 2).

En aquesta mateixa línia, la regla general de l'article 112 EAC estableix que «[c]orrespon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública».

Tenint en compte l'ampli abast de la competència legislativa laboral de l'Estat, les STC 111/2012, de 24 de maig (FJ 5, 6, 7 i 11), i 16/2013, de 31 de gener (FJ 3 i 8), han resultat que els òrgans estatals no es poden reservar funcions executives autonòmiques, atès que la competència normativa plena de l'Estat s'estén a tot tipus d'accions formatives, independentment de la seva modalitat d'impartició (presencial o amb teleformació). Això és rellevant perquè les competències de titularitat autonòmica no es poden veure en cap

cas alterades, fins al punt de desapoderar la comunitat de la seva capacitat de dur a terme activitats relacionades amb la seva competència, quan es produeixin canvis en els mitjans tècnics que guarden relació instrumental amb l'activitat executiva en qüestió (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1).

3. Una vegada exposat el paràmetre competencial, cal admetre que, en ocasions, el Tribunal Constitucional ha estimat, amb caràcter excepcional i per a alguns supòsits taxats en què el fenomen objecte de la competència genera conseqüències més enllà del territori de la comunitat, la possibilitat d'atribuir a l'Estat funcions executives de la normativa laboral, que corresponen, en principi, a les comunitats autònomes (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11). El mateix Tribunal ha emfasitzat que, atès que l'àmplia competència normativa de l'Estat ja garanteix «en tan alto grado la unidad de acción», ha d'«apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7; i, en el mateix sentit, STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11, i 211/2012, de 14 de novembre, FJ 5).

En relació amb aquests factors de supraterritorialitat que podrien legitimar l'exclusió de la gestió descentralitzada de la competència, cal indicar, en primer lloc, que el fet que una comunitat autònoma actuï sobre fenòmens, situacions o relacions que excedeixin el seu territori no comporta necessàriament ni automàtica que la gestió d'aquesta actuació hagi de correspondre a l'Estat (STC 244/2012, FJ 7). En aquests casos, a l'Estat li correspon fixar els punts de connexió que permetin l'exercici ordinari de l'activitat de gestió de les comunitats autònomes.

Per tal que el caràcter supraterritorial de l'objecte sobre el qual s'exerceix la funció d'execució comporti el desplaçament excepcional de la titularitat d'aquesta en favor de l'Estat, han de concórrer factors addicionals que ho

justifiquin, en concret, només quan «la actividad pública no admita fraccionamiento resulta justificado el ejercicio por el Estado de una competencia de ejecución que no le está atribuida» (STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5). En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha identificat com a supòsits de no-fraccionament únicament els casos d'actes d'execució que, descartada la possibilitat d'articular-los mitjançant mecanismes de cooperació i coordinació, produeixin conseqüències més enllà del territori de les comunitats autònomes que comportin marges tan amplis de discrecionalitat que tan sols puguin ser atribuïts a instàncies que garanteixin la unitat de criteri, o que s'escaiguin en un àmbit en el qual es donin interessos contraposats de diferents comunitats autònomes (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6; 223/2000, de 21 de setembre, FJ 11; 194/2004, de 4 de novembre, FJ 4; 156/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, i 111/2012, de 24 de maig, FJ 11).

4. En darrer terme, cal fer menció específica de la qüestió de la incidència de les tecnologies de la informació i la comunicació (en endavant, TIC) en el sistema de distribució competencial, especialment en l'àmbit de la formació professional, en el qual, des de fa temps, opera la modalitat de teleformació. En aquest sentit, no es pot dir en cap cas que el seu impacte hagi configurat una nova competència a favor de l'Estat, i tampoc en l'àmbit de la formació ocupacional per mitjans telemàtics (teleformació), en el qual les comunitats autònomes ja exercien les seves competències executives des de l'entrada en vigor del Reial decret 34/2008, que ara ha estat modificat.

Les noves tecnologies, quan esdevenen un instrument de l'actuació dels poders públics, no constitueixen una matèria competencial *ex novo* que hagi d'assumir l'Estat, tal com es reconeix en el mateix escrit de resposta al requeriment d'incompetència formulat pel Govern, sinó una forma diferent d'exercir les actualment existents, de manera que els litigis que es puguin presentar s'hauran de resoldre d'acord amb el sistema de repartiment

competencial vigent. Des d'aquest punt de vista, es pot afirmar sens dubte l'existència d'un criteri interpretatiu general de no-desplaçament de la competència per raó del progrés de les tecnologies de la informació o de la utilització de la xarxa.

Tercer. Examen de l'adequació dels preceptes del Reial decret 189/2013 a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. Una vegada establert el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu a l'àmbit de la formació professional ocupacional impartida en la modalitat de teleformació, ens correspon aplicar-lo als preceptes objecte de dictamen per tal d'analitzar la seva adequació a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC).

En essència, es tracta d'emetre el nostre parer consultiu sobre els articles 10.5, 12 bis.4 i 19.2 del Reial decret 34/2008, de 18 de gener, segons la nova redacció atorgada per l'article primer del Reial decret 189/2013, en els quals s'ha operat, en contrast amb la regulació anterior, un desplaçament de funcions executives autonòmiques en matèria de formació ocupacional, impartida en la modalitat de teleformació, a favor del Servei Públic d'Ocupació Estatal, en detriment dels seus òrgans homòlegs autonòmics, a l'efecte d'obtenir el corresponent certificat de professionalitat.

En concret, aquests preceptes atribueixen actualment al Servei Públic d'Ocupació Estatal un feix de funcions executives i de gestió que, com s'ha dit, fins a l'entrada en vigor del Reial decret exercien els òrgans autonòmics, i que tenen com a objecte últim controlar l'activitat de formació professional impartida per determinats centres, en la modalitat de teleformació, per adequar-la en tots els seus estadis als requisits exigits per la normativa estatal. Per aquest motiu, els susdits preceptes assignen a l'òrgan estatal

l'«autorització» de la «plataforma virtual d'aprenentatge» a través de la qual es duu a terme aquest tipus de formació, per tal d'assegurar la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants (art. 10.5); l'acreditació dels centres que imparteixen la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat esmentada (art. 12 bis.4); i l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control de les accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada, també en la mateixa modalitat (art. 19.2), tots els quals, preceptes que examinarem, a continuació, separadament.

2. L'article 10, rubricat «Modalitats d'impartició de la formació referida als certificats de professionalitat», estableix en el seu apartat 5 que: «Quan la formació vinculada als certificats de professionalitat es porti a terme mitjançant teleformació, s'ha de fer a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge, autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal, que assegni la gestió dels continguts i el seguiment i l'avaluació dels participants». D'aquesta manera, l'Estat s'atribueix no només la «regulació» d'aquesta modalitat concreta i els «requisits» d'accessibilitat i disseny comuns, sinó també l'«autorització» de la plataforma virtual d'aprenentatge a què es refereix aquest apartat.

Amb tot, cal tenir present que l'esmentat article 10 introdueix fins a tres tipus de controls o modalitats d'intervenció atribuïts a administracions distintes. Efectivament, a més del control que comporta l'autorització de la formació en línia, feta a través d'una plataforma virtual d'aprenentatge, que correspon, com s'ha dit repetidament, al Servei Públic d'Ocupació Estatal (art. 10.5), s'atribueix als serveis públics d'ocupació competents l'avaluació dels mòduls formatius que es duguin a terme mitjançant teleformació, així com l'autorització per elaborar i supervisar una prova d'avaluació final de caràcter presencial (art. 10.6); i, finalment, s'assigna al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, amb l'informe previ de les comunitats autònomes, la

determinació de les condicions d'impartició dels certificats de professionalitat en les diferents modalitats amb la finalitat de garantir la qualitat d'impartició (art. 10.7).

A) En primer terme, cal assenyalar que els requeriments que s'establien normativament fins al moment de l'entrada en vigor del Reial decret 189/2013 eren substancialment idèntics, tant per a la formació presencial com per a la formació en línia o teleformació. No pot passar inadvertit que la redacció original del Reial decret 34/2008, modificat pel Reial decret que ara es dictamina, ja preveia de manera molt reveladora que «la formació es pot impartir de forma presencial, a distància, teleformació o mixta» (art. 10.1), sense introduir cap diferència pel que fa a l'exercici de les competències autonòmiques de caràcter executiu, per raó de l'ús d'una o altra modalitat d'impartició. L'autorització d'una plataforma virtual d'aprenentatge constitueix l'exercici d'una funció executiva típica que es projecta sobre una activitat particular, la qual, pel que ara ens interessa, no utilitza els suports físics habituals sinó que es desenvolupa en l'espai virtual, a través de les tecnologies de la informació i la comunicació.

Certament, l'instrument mitjançant el qual els centres acreditats, radicats en el territori de Catalunya, desenvolupen les activitats de formació professional en la modalitat de teleformació és la xarxa en línia, en la qual l'ús massiu d'Internet és el mitjà de comunicació habitual. No obstant això, una mera comprovació de l'activitat formativa de base resulta suficient per concloure que la teleformació emprava exclusivament un mitjà tècnic que guarda una relació purament instrumental amb l'activitat formativa. Això és així perquè, en puritat, una plataforma de teleformació no és més que una aplicació informàtica oberta, dissenyada per facilitar l'ensenyament en línia, a la qual s'accedeix a través de la xarxa utilitzant un navegador o un programa específicament desenvolupat per la plataforma.

Aquest mateix criteri és subjacent en la previsió de l'article 12 bis.4, paràgraf tercer, en què precisament es respecten de forma explícita les competències autonòmiques en atribuir als «Serveis Públics d'Ocupació, en el seu àmbit de gestió respectiu, el seguiment i control de les accions formatives impartides pels centres vinculades a certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació». Paradoxalment, aquesta manifestació del principi de territorialitat de les competències, que hauria de ser la regla general, està exceptuada en l'article 10.5, que ara s'examina.

Per aquest motiu, l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional, independentment que això pugui requerir una regulació específica, d'acord amb les seves particulars característiques tècniques, no pot alterar la titularitat de les competències d'execució controvertides, que es determinen segons les regles de distribució competencial que deriven del bloc de la constitucionalitat (en el nostre cas, art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC). Així, com que correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria laboral i, específicament, en matèria de formació professional ocupacional, aquesta titularitat no pot ser alterada pel fet que el mitjà tècnic utilitzat per impartir aquest tipus de formació siguin les plataformes virtuals d'aprenentatge, i no un altre tipus de suport, més tradicional.

En aquest sentit, tot i que des d'una altra perspectiva, el Tribunal Constitucional ha destacat el caràcter instrumental de diferents activitats respecte de l'exercici de les competències constitucionalment i estatutàriament atribuïdes, amb la conseqüència que la titularitat de les esmentades activitats correspon al titular de la competència substantiva sobre la qual recauen, com té lloc, per exemple, amb l'activitat de la cartografia (STC 76/1984, de 29 de juny, FJ 1), tot i que es tracta d'una matèria de naturalesa molt distinta. D'això anterior es pot inferir que allò que és instrumental segueix la competència substantiva; en el cas que ens

ocupa, les funcions executives sobre la formació ocupacional, en la seva modalitat de teleformació (art. 170.1.b EAC).

En definitiva, les TIC no constitueixen una nova matèria aliena als criteris constitucionals i estatutaris de distribució de competències; ans al contrari, la informàtica i els altres mitjans tecnològics són elements competencialment neutres que no subverteixen el sistema de repartiment competencial del bloc constitucional. Així, l'exercici de les competències autonòmiques s'ha adaptat amb naturalitat a l'ús creixent dels mitjans telemàtics en tots els àmbits, també en els formatius, com ho demostra a bastament l'experiència universitària de l'educació en línia.

B) En segon lloc, un cop afirmada la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental, cal determinar si la reserva a l'Estat de competències executives està justificada des de la perspectiva constitucional i estatutària, amb la pretesa finalitat de garantir una oferta homogènia i coherent per al potencial conjunt d'usuaris d'arreu de l'Estat. Com s'ha dit en el fonament jurídic precedent, el legislador estatal té potestat normativa plena per regular allò relatiu a les accions formatives, ja sigui en la modalitat presencial, ja sigui en la de teleformació, fins al punt que a les comunitats autònomes no els resta pràcticament cap mena d'espai per a la regulació (STC 16/2013, de 31 de gener, FJ 3). En conseqüència, l'homogeneïtat de l'esmentada formació es pot assolir en el nivell normatiu, esdevenint del tot innecessari i improcedent privar la Generalitat de les seves facultats de gestió, segons el que preveu el bloc constitucional.

Només cal examinar la mateixa regulació qüestionada per observar que la potestat d'autorització de les plataformes d'aprenentatge (art. 10.5) consisteix en una activitat administrativa reglada, això és, que se circumscriu a la mera comprovació del compliment d'uns requisits establerts prèviament

per les instàncies estatals. En aquest sentit, l'article 10.7 habilita el Ministeri d'Ocupació per dictar les normes precises sobre les condicions d'impartició en les diferents modalitats amb la finalitat de garantir-ne la qualitat. Aquesta densitat normativa garanteix per si mateixa en «alt grau [l'objectiu de] la unitat d'acció», de manera que el trasllat de la competència executiva de mans autonòmiques a favor de l'Estat, per garantir pretesament la unitat del sistema i solucionar eventuais discrepàncies entre les administracions autonòmiques, no només s'ha d'apreciar forçosament de forma molt restrictiva (STC 111/2012, de 24 de maig, FJ 11, i 244/2012, de 18 de desembre, FJ 7), sinó que en el cas present no estaria fonamentat, atès que, com hem dit, la funció d'autorització de la plataforma virtual es configura clarament com una execució reglada, l'exercici material de la qual ha de correspondre a la Generalitat (art. 170.1.b EAC).

En conclusió, l'article 10.5 RD 34/2008, en la redacció donada per l'apartat cinc de l'article primer del Reial decret 189/2013, quan atribueix al Servei Públic d'Ocupació Estatal la competència per autoritzar la plataforma virtual d'aprenentatge, vulnera les competències executives de la Generalitat ex article 170.1.b EAC.

3. L'article 12 bis fa referència al marc dels «Requisits generals dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat», i estableix en l'apartat 4, tercer paràgraf, sol·licitat, que «[l]acreditació dels centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat de teleformació l'ha d'efectuar el Servei Públic d'Ocupació Estatal».

Tal com ha quedat expressat respecte de l'article 10.5, la normació que conté el Reial decret objecte de dictamen demostra que l'Estat pot regular, i de fet regula, de forma prou extensa, tot allò relatiu a les accions formatives en la modalitat de teleformació. En aquest sentit, l'article 12 bis.4 estableix

amb caràcter exhaustiu «[e]ls requisits que els centres han de complir per a la seva acreditació i impartició en la modalitat de teleformació», la qual cosa garanteix que es pugui assolir l'homogeneïtat del tractament d'aquesta modalitat d'impartició.

Quant als efectes que, més enllà del territori d'una comunitat autònoma, pot produir la impartició d'activitats de formació mitjançant la modalitat de teleformació, entenem que no són exclusius d'aquesta modalitat. Així, l'àmbit territorial dels potencials destinataris d'una activitat de formació no està determinat pel mitjà emprat per impartir-la, sinó pels termes en què aquesta és oferta pels centres, i aquesta premissa és aplicable tant a la formació en línia com a la formació a distància, i, fins i tot, a la formació presencial. D'altra banda, tal com està regulada l'activitat de teleformació en el Reial decret dictaminat, aquesta s'imparteix en qualsevol cas a través d'establiments ubicats físicament en un territori determinat, que han de disposar de les corresponents instal·lacions per dur a terme una prova d'avaluació de caràcter presencial (art. 12 i 10.6). És cert que aquest tipus de formació en línia propicia en gran manera la participació d'usuaris de diferents indrets territorials però, com acabem d'afirmar, la densitat normativa de la regulació estatal de la modalitat de teleformació ja garanteix suficientment l'homogeneïtat i la unitat d'acció en aquesta matèria, de manera que no resulta justificada la centralització en un organisme estatal de la funció d'acreditació dels centres que l'ofereixen.

D'acord amb l'anterior, és clar, doncs, que l'activitat administrativa d'acreditació d'aquests centres no es pot reconduir cap a un supòsit de supraterritorialitat de la funció executiva, que, d'acord amb el que hem exposat en el fonament jurídic anterior, podria justificar, en alguns casos, l'assumpció del seu exercici per part de l'Estat. D'altra banda, hem de posar de manifest que, en contrast amb la centralització de la funció d'acreditació, l'article 12 bis.4 estableix que «[c]orresponen als serveis públics d'ocupació,

en el seu àmbit de gestió respectiu, el seguiment i el control de les accions formatives impartides pels centres vinculades a certificats de professionalitat en la modalitat de teleformació». Així, aquests centres hauran de ser controlats i fiscalitzats també pels serveis públics autonòmics, per tal de verificar que disposin de tots els elements materials i pedagògics necessaris per dur a terme l'activitat formativa, com ara el projecte formatiu, les instal·lacions i els recursos o la plataforma d'aprenentatge.

Ultra això, respecte de l'argument del Govern de l'Estat en el seu escrit de resposta al requeriment d'incompetència formulat per la Generalitat, en el sentit que, d'acord amb l'article 170.1.b EAC, «[l]a Generalitat participa en els plans o les activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya», hem de dir que no desvirtua l'afirmació que la funció executiva abans descrita correspon a la Generalitat. Això és així perquè l'esmentada participació es projecta sobre un àmbit específic, com és la programació de l'oferta formativa per a l'ocupació que pugui ser d'àmbit estatal. En tractar-se, doncs, de qüestions de naturalesa competencial diversa, el fet que la Generalitat intervingui en l'elaboració dels esmentats plans d'àmbit estatal no afecta en res la plenitud de les seves competències executives en relació amb el conjunt de la formació professional contínua i ocupacional.

En conclusió, l'article 12 bis.4, tercer paràgraf, RD 34/2008, afegit per l'apartat set de l'article primer RD 189/2013, pel que fa a l'atribució al Servei Públic d'Ocupació Estatal de la competència per acreditar els centres que imparteixin la formació conduent a l'obtenció d'un certificat de professionalitat en la modalitat de teleformació, vulnera les competències executives de la Generalitat que preveu l'article 170.1.b EAC.

4. A l'últim, examinarem de forma molt més succinta l'article 19 del Reial decret, intitulat «Accions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada», que presenta una

problemàtica similar a la dels preceptes anteriors, atès que en el seu apartat 2 defineix l'administració competent a la qual correspon l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control de les accions formatives que s'imparteixin en la modalitat de teleformació: «2. S'entén per administració competent, a la qual corresponen l'autorització, l'avaluació, el seguiment i el control, respecte de les accions formatives a què es refereix aquest article, el servei públic d'ocupació de la comunitat autònoma on estigui ubicat el centre de formació i s'hagi de dur a terme l'acció formativa. En el supòsit d'accions formatives que s'imparteixin en la modalitat de teleformació s'entén per administració competent el Servei Públic d'Ocupació Estatal».

De manera anàloga als apartats anteriors, tal enteniment a favor de l'esmentat òrgan estatal significa que, en ocasió de l'ampliació de l'oferta formativa realitzada pel nou article 19, relatiu a les «[a]ccions formatives no finançades amb fons públics dutes a terme per empreses i centres d'iniciativa privada», s'estableix un règim competencial diferent d'intervenció administrativa, amb vista a l'acreditació de les empreses i els centres de formació d'iniciativa privada, segons quina sigui la modalitat d'impartició de la formació que optin per utilitzar. Tampoc en aquest cas s'aprecia cap justificació que permeti admetre tal dualitat d'administracions laborals competents, en clara lesió de l'ordre competencial previst (art. 149.1.7 CE i 170.1.b EAC).

A més, semblantment als dos preceptes examinats anteriorment, el nou article 19.1 del Reial decret estableix, a càrrec de les empreses i els centres de formació d'iniciativa privada, una sèrie d'obligacions de comunicació a l'administració competent de diferents elements de les activitats formatives, com és el cas de l'inici de les accions formatives i el seu contingut, les altes i baixes d'alumnes o el procés d'avaluació, de manera que l'actuació de l'Administració laboral, receptora i controladora de la informació, resulta totalment reglada.

En conclusió, l'article 19.2 RD 34/2008, afegit per l'apartat dotze de l'article primer RD 189/2013, en considerar el Servei Públic d'Ocupació Estatal com a administració competent en el supòsit d'accions formatives previstes en aquest precepte en la modalitat de teleformació, vulnera les competències executives de la Generalitat que preveu l'article 170.1.b EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat cinc de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, pel qual es regulen els certificats de professionalitat i els reials decrets pels quals s'estableixen certificats de professionalitat dictats en la seva aplicació, en l'incís «autoritzada pel Servei Públic d'Ocupació Estatal», de l'apartat 5 de l'article 10 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat set de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, en l'incís «l'ha d'efectuar el Servei Públic d'Ocupació Estatal», del tercer paràgraf de l'article 12 bis.4 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat dotze de l'article primer del Reial decret 189/2013, de 15 de març, pel qual es modifica el Reial decret 34/2008, de 18 de gener, en l'incís «s'entén per administració competent el Servei Públic d'Ocupació Estatal», de l'apartat 2 de l'article 19 del Reial decret 34/2008, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes en l'article 170.1.b EAC.

Adoptada per unanimitat.

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