

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4516 *Pleno. Sentencia 61/2015, de 18 de marzo de 2015. Conflicto positivo de competencia 4305-2013. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en la redacción dada por el artículo primero del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el anterior y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación. Competencias en materia laboral: preceptos reglamentarios estatales que vulneran competencias autonómicas al atribuir el ejercicio de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4305-2013 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con los arts. 10.5, 12 bis.4, párrafo tercero y 19.2, párrafo segundo, del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en la redacción dada por el artículo primero del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el anterior y los Reales Decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 10 de julio de 2013, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencia con relación a los arts. 10.5, 12 bis.4 y 19.2 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en la redacción dada por el artículo primero del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo. En su escrito se sostiene que dichos preceptos vulneran las competencias ejecutivas que le corresponden a la Generalitat de Cataluña en materia de trabajo, de acuerdo con la distribución constitucional y estatutariamente establecida en los arts. 149.1.7 CE y 170.1 b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Los argumentos en los que sustenta el conflicto planteado son los que a continuación se sintetizan:

a) Comienza recordando que, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, los certificados de profesionalidad son instrumentos de acreditación, en el

ámbito de la Administración laboral, de las cualificaciones incluidas en el «Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales», adquiridas a través de procesos formativos o del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación. Después precisa que, de las distintas modificaciones introducidas por el Real Decreto 189/2013 en la regulación de tales certificados, sólo es objeto del presente proceso un aspecto concreto: la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas de acreditación y autorización, cuando la formación a que se refieren los certificados de profesionalidad se realice en la modalidad de teleformación. Son tres los preceptos en que se atribuiría la realización de una función ejecutiva a un órgano estatal, en detrimento de su realización por los órganos autonómicos competentes: 1.º) El art. 10.5 que precisa que, cuando la formación vinculada a los certificados de profesionalidad se desarrolle mediante teleformación, deberá realizarse a través de una plataforma virtual de aprendizaje, que en cada caso asegure la gestión de los contenidos y el seguimiento y evaluación de los participantes; se dispone al respecto que será «autorizada por el Servicio Público de Empleo Estatal»; 2.º) el art. 12 bis.4, que prevé que será el Servicio público de empleo estatal quien realice la «acreditación de los centros que impartan la formación conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad en la modalidad de teleformación»; 3.º) el art. 19.2 que, con relación a las acciones formativas no financiadas con fondos públicos desarrolladas por empresas y centros de iniciativa privada, dispone que cuando se lleven a cabo en la modalidad de teleformación «se entenderá por Administración competente el Servicio Público de Empleo Estatal».

Prosigue diciendo que una competencia de naturaleza claramente ejecutiva, que había sido asumida estatutariamente por la Generalitat de Cataluña y venía siendo ejercida pacíficamente por su servicio público de empleo, se adjudica en los preceptos reseñados a un órgano de la Administración central del Estado; a pesar de que, originariamente, el Real Decreto 34/2008 no hacía depender la determinación de la Administración competente de la modalidad de formación impartida. Tal modificación se ha producido sin que exista razón alguna que lo justifique, vulnerando claramente el orden de reparto competencial.

b) Dicho lo que antecede, procede a efectuar el encuadre competencial del objeto de la controversia. Indica que la disposición final del Real Decreto 189/2013 invoca como título competencial el art. 149.1.7 y 30 CE, sin distinguir sobre qué preceptos abarca cada una de dichas reglas. Sin embargo, los preceptos objeto del presente conflicto, en los que se atribuye funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal como Administración laboral competente, encuentran su mejor y prioritario acomodo en la materia laboral. Respecto a ella, hay que tener en cuenta que, en virtud del art. 170.1 EAC, la Generalitat ha asumido la competencia de carácter ejecutivo, con expresa inclusión [letra b)], de las políticas activas de empleo que incluyen la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo. Indica que tal previsión estatutaria responde perfectamente a la expresa previsión del constituyente, que en el art. 149.1.7 CE establece que corresponde al Estado la competencia exclusiva de la legislación laboral, añadiendo, «sin perjuicio de que sea ejecutada por los órganos de las Comunidades Autónomas». Asimismo, recuerda que este encuadre competencial es conforme con lo establecido en la doctrina constitucional, citando las SSTC 111/2012, 194/2012 y 16/2013.

Sentado lo anterior, el Abogado de la Generalitat añade que la utilización de los nuevos medios tecnológicos en la teleformación no puede servir para alterar el referido encuadre competencial, al tener sólo un carácter instrumental (STC 76/1984, de 29 de junio, FJ 1). Además, no cabe duda de que, dado el creciente uso de medios tecnológicos en todos los ámbitos (también en el campo de la formación), negar a las instancias autonómicas la intervención ejecutiva que les compete en el caso de que se utilice la modalidad de teleformación, supondría relegar su actuación a situaciones residuales cada vez más minoritarias. Señala también que, aunque este Tribunal en alguna de sus resoluciones ha admitido que puedan atribuirse funciones ejecutivas a órganos estatales, lo ha hecho cuando la actividad pública no admite fraccionamiento y su ejercicio por el

Estado resulta «imprescindible». Ha de tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional también tiene igualmente declarado que, cuando el Estado ostenta una competencia normativa completa «quedando garantizado en tal alto grado la unidad de acción», dicha posibilidad tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva (STC 156/1996).

c) Llegados a este punto, analiza con mayor detalle cada una de las normas controvertidas. Con relación al primero de los preceptos impugnados (art. 10.5), destaca que la «plataforma virtual de aprendizaje», a través de la que se lleva a cabo la teleformación, se encuentra reglada en un alto grado por instancias estatales, ya que a estas últimas les corresponde determinar los «requisitos de accesibilidad y diseño para todos» de ese tipo de formación (apartado 2 del mismo precepto). Se exige además que las referidas plataformas virtuales cumplan una serie de requisitos [previstos en el nuevo art. 12 bis, apartado 4 c)], de acuerdo con las especificaciones técnicas que se establezcan reglamentariamente. En suma, toda la regulación de la plataforma de aprendizaje permite afirmar que su autorización no deja margen de discrecionalidad; la Generalitat se limitará a comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por las instancias estatales, por lo que cabe concluir que no resulta justificada la reserva de tal competencia al Servicio de Empleo Público Estatal, en detrimento de los órganos autonómicos competentes alterando la normal aplicación del orden competencial.

Después, en relación con la «acreditación de los centros» a la que se refiere el art. 12 bis.4, en su párrafo tercero, indica que tampoco existe razón para su atribución al Estado. Como ocurría con relación al art. 10.5, existiría una regulación general sobre los centros de teleformación, en el mismo art. 12 bis, que hace de tal acreditación una actuación reglada. Añade que resulta paradójico que en el párrafo siguiente se respeten las competencias autonómicas relativas a las funciones de seguimiento y control. Se introduce, así, una dualidad de Administraciones actuantes en relación a un mismo centro; aparte de no resultar necesaria, sería contraria al orden competencial.

Finalmente, en cuanto al también controvertido art. 19.2, párrafo segundo, el Abogado de la Generalitat indica que se establece un distinto régimen competencial de intervención administrativa en la acreditación de las empresas y centros de formación de iniciativa privada, según sea la modalidad de impartición de la formación que opten por utilizar. A diferencia del precepto anteriormente analizado, en este caso no sólo se reserva a favor del Servicio Público de Empleo Estatal la función ejecutiva de autorización, sino también las de evaluación, seguimiento y control, en el caso de acciones de formación llevadas a cabo a través de la teleformación. En suma, las Comunidades Autónomas quedan totalmente desapoderadas de sus competencias ejecutivas en relación con la actuación formativa de empresas y centros de iniciativa privada; tal y como ocurría en los casos previamente examinados, también aquí la actuación administrativa resulte altamente reglada.

d) Partiendo, pues, de que los preceptos impugnados distorsionan el orden de distribución competencial en materia laboral, al atribuir al Estado el ejercicio de unas funciones de naturaleza ejecutiva que corresponden a la Generalitat, pasa a analizar la pretendida justificación de la reserva a favor del Servicio Público de Empleo Estatal de determinadas funciones ejecutivas en la modalidad de teleformación.

Son dos los argumentos aducidos por el Gobierno de la Nación para justificar la asunción de las competencias de naturaleza ejecutiva. De un lado, que sería necesario para garantizar una oferta homogénea y coherente en todo el Estado; de otro, que se trata de una actividad que podrá ofertarse y desarrollarse potencialmente en todo el ámbito estatal, excediendo el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Para rechazar el primero de los argumentos esgrimidos, el Abogado de la Generalitat indica que bastaría remitirse a la doctrina constitucional sobre la improcedencia de que el Estado pretenda asumir competencias ejecutivas, con el pretexto de que resulta necesario para asegurar la igualdad de trato y la unidad del sistema en todo el territorio nacional. Recuerda que tal asunción sólo se permitiría cuando resulte imprescindible. Además, conforme a la doctrina constitucional, cuando el Estado ostenta una competencia

normativa completa sobre la materia (como es el caso), dicha posibilidad tiene que apreciarse de forma mucho más restrictiva. Dado que el Estado dispone en materia de teleformación de una amplísima capacidad normativa, no resulta imprescindible que sean por él asumidas funciones de naturaleza ejecutiva en detrimento de las competencias autonómicas.

Por lo que se refiere al segundo de los argumentos utilizados (esto es, el relativo a que la plataforma virtual resulte potencialmente accesible dese un ámbito territorial superior al de la Generalitat, y esté abierta a cualquier usuario), recuerda que –conforme a la doctrina constitucional– la supraterritorialidad no es título competencial. Además, precisa que el ámbito territorial de los potenciales destinatarios de una actividad de formación no está determinado por el medio utilizado para impartirla, sino por los términos en que es ofrecida por los centros. Esta premisa resulta aplicable tanto a la formación en línea como a la formación a distancia, e incluso a la presencial. Por otra parte, añade que la actividad de teleformación se imparte a través de establecimientos ubicados físicamente en un territorio determinado; además de la plataforma virtual de aprendizaje, se debe disponer de las correspondientes instalaciones para realizar una prueba de evaluación final de carácter presencial (arts. 12 y 10.6); con todo ello resulta necesario un lugar físico de conexión de la actividad formativa, que es el mismo que viene a determinar la competencia material.

En el mismo sentido, el Abogado de la Generalitat prosigue diciendo que las funciones ejecutivas que se reclaman consisten en actuaciones administrativas a realizar siempre dentro del territorio catalán; las plataformas virtuales y los centros a autorizar, evaluar y controlar, son los que radiquen y se ubiquen en territorio autonómico. Que los usuarios puedan acceder eventualmente al mismo desde fuera de la Comunidad Autónoma (e incluso desde el extranjero), es algo que no altera la relación entre cada centro y la Administración competente, sino que constituye una normal manifestación de la posibilidad de que los efectos de la actuación autonómica se proyecten fuera de la respectiva Comunidad (STC 194/2011). Así las cosas, si la potencial utilización de los medios telemáticos por los usuarios de los servicios pudiera alterar la dependencia administrativa de quienes los prestan, la proliferación actual en el uso de tales medios llevaría a una absurda alteración del mapa competencial. El uso de la informática y de internet debe ser considerado como algo competencialmente neutro, incapaz de alterar el sistema de reparto competencial en los ámbitos materiales en que se utilice. En suma, el instrumento o soporte telemático que utilicen los centros, para llevar a cabo sus actividades formativas en orden a los certificados de profesionalidad, no puede conducir a alterar la titularidad de las competencias de ejecución controvertidas que, en esta materia, corresponderían a la Generalitat de Cataluña.

2. Con fecha de 2 de agosto de 2013, se presentó ante el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostentan, por el que formularon la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, porque concurrirían las causas previstas en los apartados 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación a diversos procedimientos; entre ellos, el presente conflicto positivo de competencia. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional inadmitió a trámite la recusación promovida. Formulado recurso de súplica frente a ese Auto por los Abogados de la Generalitat de Cataluña, fue inadmitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 2 de octubre de 2013.

3. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de octubre de 2013, se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Igualmente, se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los preceptos cuestionados; en tal caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Finalmente, se ordenó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» (lo que se cumplimentó, respectivamente, en el «BOE» núm. 262, de 1 de noviembre de 2013, y en el «DOGC» núm. 6498, de 11 de noviembre de 2013).

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, lo que le fue concedido mediante providencia de 4 de noviembre de 2013.

5. Con fecha de 9 de diciembre de 2013 se presentó por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, el escrito de alegaciones que a continuación se resume. Tras referirse primero al objeto del conflicto planteado y a la normativa estatal aplicable a los certificados de profesionalidad, mantiene –en coincidencia con lo manifestado por la Generalitat de Cataluña–, que los preceptos controvertidos encuentran prevalente acomodo en la materia laboral. En consecuencia, procedería delimitar en este proceso constitucional el alcance de la competencia del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña ex arts. 149.1.7 CE y 170 EAC. Aclara, a este respecto, que la Generalitat no discute las facultades normativas del Estado en la materia; la controversia se limitaría a los aspectos aplicativos o de ejecución de las normas estatales. En ese contexto, indica que la competencia ejecutiva en la referida materia correspondería, en principio, a la Comunidad Autónoma, salvo que sea atribuible al Estado por generar efectos supracomunitarios.

Destaca después el Abogado del Estado que las propias características de la teleformación hacen que esté abierta a cualquier usuario que quiera acceder a ella, independientemente de su residencia; no existiría pues límite territorial a la actuación de los centros que impartan esta modalidad de formación, al ser su ámbito de actuación extensivo a todo el Estado. Con el objeto de garantizar una oferta homogénea y coherente para todo el Estado, el art. 12.bis.4 impugnado atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación de los centros que impartan la formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación; así como el art. 10.5 la autorización de las plataformas virtuales de aprendizaje. Sostiene que la atribución de tales competencias al Estado se encuentra plenamente justificada, pues se pretende evitar el fraccionamiento de una actividad que, realizándose en más de una Comunidad Autónoma, debe tener un carácter unitario. Se trata de garantizar una oferta homogénea y coherente de centros acreditados para todo el Estado, sin limitación territorial en su actuación, cuando impartan tal tipo de formación. Igual justificación merecería, a juicio del Abogado del Estado, la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de la competencia de autorización, evaluación, seguimiento y control en los casos de acciones formativas en la modalidad de teleformación llevadas a cabo por centros de iniciativa privada no financiados con fondos públicos. Además, en el propio art. 170.1 b) EAC se reconoce la falta de competencia de la Generalitat para la formación supraterritorial, limitando su presencia a la mera participación en los planes y actividades de formación supraterritoriales estatales. Recuerda después que las tecnologías de la información y comunicación operan como meros instrumentos al servicio de la acción pública; son pues competencialmente neutros. La utilización de un instrumento telemático no determinaría la competencia estatal cuando no implique la extensión potencial del desarrollo de la actividad en el ámbito estatal. Ciertamente, en el caso de que la acción formativa se limite al ámbito de la Comunidad Autónoma, a ella le corresponderán las competencias discutidas. Es decir, la atribución de la competencia al Estado se basa en la supraterritorialidad de la actuación de los centros de teleformación y no en la utilización misma de los medios electrónicos.

Finalmente, señala que las plataformas electrónicas para impartir la formación no contienen limitación respecto del lugar en el que pueden ofrecer sus servicios; la autorización habría de otorgarse pues con la misma extensión que su funcionamiento (ámbito supraterritorial). Si la plataforma es potencialmente accesible desde un ámbito superior a la Comunidad Autónoma –abierta a cualquier usuario que quiera acceder a la misma–, no existiría límite territorial a la actuación de los centros que imparten esa modalidad de formación. Entiende el Abogado del Estado que la norma estatal respeta la posibilidad de que un centro de formación solicite autorización para el desarrollo de un servicio de teleformación limitado al ámbito de la Comunidad Autónoma; por ejemplo, a través de una intranet. En tales casos, la competencia correspondería a la propia Comunidad Autónoma. Lo determinante sería el ámbito territorial en el que puedan prestar sus servicios las empresas de teleformación; si ofrecen el servicio «en abierto», la autorización tendrá un alcance que supera el ámbito de la Comunidad Autónoma, mientras que si la oferta de servicios se hiciese sólo para su ámbito interno, no cabría apreciar supraterritorialidad, siendo la competencia de la Comunidad Autónoma y no del Estado. Esta sería, según el Abogado del Estado, la interpretación de los artículos impugnados conforme con la Constitución, lo que le lleva a solicitar que se dicte sentencia desestimatoria de la demanda.

6. Por diligencia de 10 de diciembre de 2013, se hace constar que dentro del plazo conferido al efecto se ha personado en el presente proceso y formulado alegaciones el Abogado del Estado, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

7. Mediante providencia de 17 de marzo de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con relación a los arts. 10.5, 12 bis.4, párrafo tercero y 19.2, párrafo segundo, del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, en la redacción dada en el artículo primero del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña reclama como competencia autonómica el ejercicio de las funciones relativas a la formación profesional en su modalidad de teleformación que se atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal en los preceptos impugnados; en concreto, las relativas a la autorización de las plataformas virtuales de aprendizaje a través de las cuales se realiza tal tipo de formación (art. 10.5), la acreditación de los centros que la impartan (art. 12 bis.4, párrafo tercero), así como la autorización, evaluación seguimiento y control de las acciones formativas, no financiadas con fondos públicos, impartidas en esa modalidad por empresas y centros de iniciativa privada (art. 19.2, párrafo segundo). Se sostiene al respecto, que tales normas, al atribuir esas funciones al Servicio Público de Empleo Estatal, vulneran las competencias autonómicas en materia de trabajo, que resultan de lo dispuesto en los arts. 149.1.17 CE y 170.1 b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Siendo los certificados de profesionalidad encuadrables en la materia laboral, al Estado le correspondería la totalidad de la legislación y a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las funciones de naturaleza ejecutiva, como son precisamente las que ahora se discuten. Destaca que nos encontramos ante un ámbito en el que la capacidad normativa del Estado es completa, lo que excluye la traslación a favor de los órganos estatales de funciones ejecutivas; la garantía de unidad del sistema en lo relativo a las acciones formativas puede llevarse a cabo por el Estado mediante la regulación, con el detalle que considere conveniente, de todo lo relativo a esas acciones formativas, sin que resulte preciso privar a las Comunidades Autónomas de sus funciones de gestión, dado el

carácter marcadamente reglado de las mismas. En definitiva, se recuerda que la supraterritorialidad no es un título competencial y se señala que el instrumento o soporte telemático que utilicen los centros para llevar a cabo sus actividades formativas, en orden a la obtención de certificados de profesionalidad, no puede conducir a alterar la titularidad de las competencias de ejecución que en materia laboral corresponden a la Generalitat.

El Abogado del Estado comparte el encuadramiento competencial realizado por la Generalitat de Cataluña. Considera que la controversia se limita a determinados aspectos aplicativos o de ejecución de las normas estatales. Afirma que, si bien en principio corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de las normas estatales en materia laboral, en el caso de la teleformación las funciones ejecutivas controvertidas son atribuibles al Estado debido al ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas; al estar abiertas a cualquier usuario se haría necesario garantizar una oferta homogénea y coherente para todo el Estado.

2. Centrados así los términos del debate, el enjuiciamiento de la cuestión controvertida exige proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia objeto de los preceptos impugnados.

Como ha quedado antes expuesto, ambas partes coinciden en considerar que las normas impugnadas, a pesar de guardar relación con la materia de educación, se insertan prevalentemente en el ámbito de la materia «legislación laboral». En efecto, los preceptos controvertidos regulan determinados aspectos relativos a la acción de formación profesional para el empleo, dirigida a la obtención de los certificados de profesionalidad, en virtud de los cuales se acreditan oficialmente las cualificaciones del catálogo nacional de cualificaciones profesionales en el ámbito de la Administración laboral. Las competencias profesionales, acreditadas mediante los mencionados certificados, se adquieren a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación que se establezcan en el desarrollo normativo del art. 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional (art. 8.2 del Real Decreto 34/2008). En suma, los mencionados certificados de profesionalidad, a cuya consecución atiende la acción formativa discutida, persiguen la acreditación de las correspondientes competencias profesionales adquiridas por vías distintas de las previstas en la formación profesional reglada.

Las normas impugnadas no afectan pues a la «formación profesional reglada», que forma parte del sistema educativo y se ubica en el ámbito de las competencias relativas a la educación (art. 149.1.30 CE), sino a la «formación profesional para el empleo», que se incardina en la materia laboral y en las competencias relacionadas con la misma (art. 149.1.7 CE) [STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7; 194/2012, de 31 de octubre, FFJJ 4 y 6; 88/2014, de 9 de junio, FJ 3; y 198/2014, de 15 de diciembre, FJ 3]. Todos los preceptos impugnados se refieren a una concreta modalidad de este último tipo de formación profesional (la teleformación), atribuyendo al respecto funciones de acreditación, autorización y control al Servicio Público de Empleo Estatal.

Partiendo, pues, de que las normas controvertidas se incardinan en la materia «legislación laboral», el reparto competencial relativo a ella viene dado por lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y en el art. 170.1 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El primero de los preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; el segundo dispone que corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales y, concretamente, sobre «las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo».

El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal en reiteradas ocasiones. Ha señalado que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas. Estas únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la

propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia (por todas, STC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3).

3. Una vez precisado el encuadramiento y reparto competencial en la materia, es preciso dar respuesta a la controversia planteada. Ha de tenerse en cuenta que, admitiendo ambas partes la naturaleza ejecutiva de las funciones atribuidas por las normas impugnadas al Servicio Público de Empleo Estatal, lo que discuten es su atribución al Estado sobre la base de la existencia de eventuales efectos supraterritoriales.

Siendo esos los términos de la controversia, se hace necesario recordar, en cuanto al principio de territorialidad de las competencias autonómicas, que el mismo significa, en lo que ahora interesa, «que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma»; esto, sin embargo, «no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado». Lo contrario supondría utilizar el principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad (STC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

Si bien el desplazamiento de las competencias autonómicas y su asunción por el Estado en supuesto de supraterritorialidad no están constitucionalmente impedidos, sí que revisten un «carácter excepcional». Como ya hemos declarado en repetidas ocasiones, sólo puede producirse tal atribución cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento. Aun en ese caso, dicha actuación no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiere un alto grado de homogeneidad, que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente deba ser el Estado o –cuando sea necesario– un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 11; 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7, y 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7).

4. Para valorar si en el presente caso concurre la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado, hemos de atender tanto al contenido de los preceptos impugnados, dentro del marco jurídico en el que se insertan, como a los argumentos aportados por el Abogado del Estado para fundamentar tal excepcionalidad.

a) En este proceso constitucional se cuestiona, en primer lugar, que se atribuya al Servicio Público de Empleo Estatal la función de autorizar la plataforma virtual de aprendizaje a través de la cual se desarrolla la teleformación (art. 10.5).

Hay que tener presente que el art. 10 del Real Decreto 34/2008, en el que se inserta tal previsión, se refiere a las «modalidades de impartición de la formación referida a los certificados de profesionalidad». Distingue entre la formación «presencial» y la «teleformación», señalando que esta última es aquella en la que las acciones formativas se desarrollan (en su totalidad o en combinación con la presencial) «a través de las tecnologías de la información y comunicación, posibilitando la interactividad de alumnos, tutores formadores y recursos situados en distinto lugar» (art. 10.2). Además se exige que la teleformación, que contará con una organización y metodología apropiada a la modalidad, «deberá cumplir los requisitos de accesibilidad y diseño para todos establecidos por el Servicio de Empleo Público Estatal», siendo complementada necesariamente por asistencia tutorial (art. 10.2). Habrá de garantizarse, asimismo, la consecución por el alumnado de los resultados de aprendizaje previstos (art. 10.3); sus módulos formativos han de efectuar la evaluación en los términos exigidos en ese Real

Decreto, incluyendo obligatoriamente una prueba de final de carácter presencial (art. 10.6). Para tal evaluación no sólo se aplicarán las reglas generales previstas en el Real Decreto, sino las específicas previsiones dirigidas a la teleformación en su art. 14.7. En cualquier caso, corresponderá al Ministerio de Empleo y Seguridad Social la determinación de «las condiciones de impartición de los certificados de profesionalidad en las distintas modalidades con el fin de garantizar la calidad de impartición de los mismos» (art. 10.7).

Este art. 10 ha de ponerse en relación con el art. 12 bis del mismo Real Decreto, que en su apartado 4 establece los requisitos que deben reunir los centros para su acreditación e impartición en la modalidad de teleformación; entre ellos destaca la exigencia de que dispongan de una «plataforma de aprendizaje de teleformación con capacidad suficiente para gestionar y garantizar la formación del alumnado, permitiendo la interactividad y el trabajo cooperativo, así como la disponibilidad de un servicio técnico de mantenimiento» (apartado c); se especifican los requisitos que debe poseer la referida plataforma (herramientas de gestión, niveles de fiabilidad, seguridad, e interactividad, y dispositivos de acceso).

Finalmente, las condiciones en las que ha de impartirse la teleformación han sido posteriormente precisadas por la Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, que desarrolla el Real Decreto 34/2008 y los dictados en su aplicación, que específicamente regula la plataforma virtual en su art. 15.

En síntesis, se comprueba que la autorización de la plataforma virtual de aprendizaje a la que se refiere el art. 10.5 impugnado está sujeta al cumplimiento, no sólo de las condiciones impuestas por el Estado para la impartición de los certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación, sino de todos y cada uno de los requisitos a los que se ha hecho referencia, impuestos en ese mismo art. 10 y en el resto de los preceptos del Real Decreto y normas que lo desarrollan.

En coincidencia con lo mantenido por la Generalitat de Cataluña, hay que concluir que nos encontramos con una actividad administrativa reglada en alto grado, al haber ejercido el Estado su competencia normativa plena sobre la materia. A la vista de la pormenorizada regulación descrita, la función de autorización discutida se ha de limitar a comprobar si la misma cumple con los requisitos establecidos por el Estado; está de este modo garantizada plenamente la unidad de acción y la homogeneidad en la concesión de las autorizaciones de las plataformas virtuales de aprendizaje, sin que sea preciso, por tanto, su atribución a un único titular. No concurre, por consiguiente, la excepcionalidad justificadora de la asunción por el Servicio Público de Empleo Estatal de las facultades ejecutivas autonómicas, en tanto que no resulta imprescindible la intervención estatal para garantizar la homogeneidad en este concreto aspecto de la actividad formativa examinada.

Por lo demás, el hecho de que a las citadas plataformas virtuales objeto de autorización puedan acceder eventualmente usuarios de otras Comunidades Autónomas no ha de ser óbice para alcanzar la anterior conclusión; lo determinante, a los efectos de comprobar si se cumple o no con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, es el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación en esa concreta modalidad, esto es, el ámbito territorial donde radiquen sus instalaciones y todos los recursos necesarios para llevarla a cabo. La plataforma virtual constituye uno de los instrumentos necesarios en este caso para impartir la formación, pero no puede convertirse tal recurso telemático (debido a su eventual alcance) en el elemento determinante de la atribución competencial controvertida.

b) En segundo lugar, se cuestiona el art. 12 bis.4, que en su párrafo tercero atribuye también al Servicio Público de Empleo Estatal la «acreditación de los centros» que impartan la formación conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad en la modalidad de teleformación.

Mientras que, en principio, la acreditación de los centros que impartan la referida formación en su modalidad presencial corresponde a los servicios públicos de empleo competentes en el territorio en que radiquen (art. 12 bis.3), cuando de teleformación se trata se atribuye esa competencia ejecutiva al Estado.

No existe tampoco en este caso una justificación constitucionalmente válida para que se traslade al Estado una competencia ejecutiva autonómica pues, como se ha dicho antes con relación a las plataformas virtuales de aprendizaje, también en este supuesto el Estado ha ejercido su exclusiva competencia normativa en la materia. Ha convertido en reglada la función de acreditación de los centros que imparten teleformación, lo que garantiza una vez más la unidad de acción en el ejercicio de esta concreta función de acreditación de centros. En efecto, el art. 12 bis.4, determina los requisitos que deben cumplir los centros para su acreditación e impartición en la modalidad de teleformación; exige que dispongan de un proyecto formativo, instalaciones y recursos, plataforma de aprendizaje, materiales y planificación, en los términos establecidos en sus apartados a), b), c), d) y e). Además de tales previsiones, la acreditación requerirá el cumplimiento de los requisitos recogidos en los arts. 10, 14, 15 y 16 de la Orden ESS/1897/2013, sobre tutores-formadores, proyecto formativo, plataforma virtual, materiales y soportes didácticos del curso; así como el de las exigencias a las que el art. 13 se refiere, relativas al sistema de gestión de calidad y requisitos de la solicitud de acreditación. Por consiguiente, tampoco en este caso existe justificación para el desplazamiento de la competencia autonómica de ejecución a favor del Estado, al no ser necesario que sea él el que ejerza la competencia ejecutiva para garantizar la homogeneidad.

c) En tercer lugar, se impugna el art. 19.2, párrafo segundo, que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la «autorización, la evaluación seguimiento y el control» de las acciones formativas impartidas en la modalidad de teleformación cuando, no siendo financiadas con fondos públicos, se desarrollan por empresas y centros de iniciativa privada. En este caso, la reserva de competencias ejecutivas al Estado es más amplia; no sólo se ciñe a la autorización o acreditación, como en los otros preceptos impugnados, sino que alcanza también a la «evaluación seguimiento y control» de las acciones formativas.

Por los motivos que ya han sido reseñados, tampoco estas funciones ejecutivas pueden ser atribuidas al Estado sobre la base exclusivamente de la modalidad de formación utilizada (teleformación); el propio art. 19.1 detalla los requisitos que deben cumplir tal tipo de empresas para poder ofrecer y desarrollar esa modalidad de formación y el art. 22 de la Orden ESS/1987/2013 desarrolla los mecanismos de seguimiento y control a que se encuentran sujetas. En definitiva, las funciones de gestión se encuentran, una vez más, marcadamente regladas por el Estado y, al tratarse de una regulación lo suficientemente precisa y detallada, se evita el riesgo de una falta de homogeneidad en su aplicación.

5. De acuerdo con todo ello, debemos concluir que los preceptos impugnados, al atribuir al Servicio Público de Empleo Estatal competencias autonómicas de ejecución con relación a la formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad en su modalidad de teleformación, vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia [arts. 149.1.7 CE y 170.1 b) EAC].

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que los arts. 10.5, 12 bis.4, párrafo tercero, y 19.2, párrafo segundo, del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad (en la redacción dada por el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo), vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de marzo de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.