

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8466** *Pleno. Sentencia 81/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3219-2016. Interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Competencias en materia laboral: nulidad de los preceptos legales que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de competencias ejecutivas (STC 198/2014). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:81

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3219-2016 planteado por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 15.2 y 24.2 a) y b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 7 de junio de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la representación procesal del Gobierno de Cataluña contra los artículos 15.2 y 24.2 a) y b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. La demanda considera que en dichos preceptos se vulnera el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido por los artículos 149.1.7 CE y 115.2 y 170.1 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Comienza el escrito detallando los antecedentes de la norma objeto del recurso, consecuencia de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, norma que a su vez otorgó rango legal al 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, por el que se modifica el anterior, en la que se atribuía al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia de carácter ejecutivo cuando la formación profesional para el empleo se realizase en la modalidad de teleformación.

El citado Real Decreto 34/2008, en la redacción otorgada por el Real Decreto 189/2013, fue objeto del conflicto positivo de competencia número 4305-2013, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, controversia que el Tribunal Constitucional resolvió en la Sentencia 61/2015, de 18 de marzo, estimando el conflicto y declarando que los

preceptos reglamentarios estatales impugnados habían vulnerado las competencias de la Generalitat de Cataluña. Tras reproducir el fundamento quinto de esta Sentencia, la recurrente afirma que el artículo 15.2 de la Ley 30/2015, que ahora se impugna, no se ha adaptado totalmente a la doctrina allí establecida, limitándose a sustituir el anterior artículo 16.2 del Real Decreto-ley 4/2015 por una redacción similar. Por tanto, adelanta que los enunciados de los párrafos segundo y tercero del artículo 15.2, en cuanto que atribuyen competencias ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal en base al criterio de supraterritorialidad, vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia de formación para la obtención de los certificados de profesionalidad [arts. 149.1.7 CE y 170.1 b) EAC]. Lo mismo sucedería con el artículo 24.2 a) y b) de la norma.

Examina a continuación el marco competencial del recurso, señalando que el encuadre competencial es correcto con el indicado en la norma, de acuerdo con los artículos 149.1.7 y 149.1.13 CE. Añade a ello que, en virtud del artículo 170.1 EAC, la Generalitat ha asumido la competencia de carácter ejecutivo en la materia, con expresa mención [letra b)] de las políticas activas de empleo, que incluyen la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo. Tal previsión estatutaria responde perfectamente a la expresa previsión del constituyente, ya que el artículo 149.1.7 CE establece que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, añadiendo, «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». A continuación, dada la coincidencia en cuanto al fondo de la controversia, recoge el fundamento jurídico 2 de la STC 61/2015, de 18 de marzo, relativo al encuadramiento competencial.

La demanda alude a continuación a la doctrina general de la supraterritorialidad como presunto criterio de atribución de competencias ejecutivas en favor del Estado, según ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. De acuerdo con ésta, cuando ni la Constitución ni los Estatutos hayan previsto el territorio como factor de distribución de una competencia material entre el Estado y las Comunidades Autónomas y el objeto de su ejercicio supere el territorio de éstas, no por ello la competencia debe atribuirse automáticamente al Estado, pues ello implicaría un desapoderamiento de la Comunidad Autónoma en aquella parte que le corresponde. Por tanto, la cuestión ha de resolverse con otros criterios, según exista la posibilidad de fraccionar el ejercicio de la competencia, hasta qué nivel sea esencial la homogeneidad del resultado y siempre que el mismo no pueda ser alcanzado por medios que no signifiquen el desapoderamiento de las Comunidades Autónomas de las competencias que les corresponden ejercer. Por tanto, en unas ocasiones es posible que las Comunidades Autónomas afectadas se pongan de acuerdo en establecer un método de actuación recíproco y eficiente, y, en otras, será el Estado quien determine los puntos de conexión o las medidas de coordinación procedentes. De esta manera, y como dispone el artículo 115 EAC, en los términos aceptados por la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63, «el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado». Cita seguidamente la doctrina de las SSTC 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, reiterada en las SSTC 27/2014 y 272/2015. En todas ellas se manifiesta que la intervención ejecutiva del Estado debe limitarse a supuestos excepcionales, agotando antes las fórmulas de cooperación y coordinación, fórmulas que no implican asumir la gestión. De esta manera, allí donde haya elementos extraterritoriales en la actuación de una entidad formativa, el Estado debe actuar respetando que las funciones ejecutivas se realicen por las instancias autonómicas competentes, pues desde sus competencias normativas está habilitado para establecer la disciplina de la materia, incluyendo la fijación de los puntos de conexión que resulten procedentes a tal efecto (SSTC 49/1988, de 22 de marzo; 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 106).

A partir de lo anterior, se concretan así las dos impugnaciones objeto de este recurso:

a) El apartado 2 del artículo 15 se refiere a la competencia para efectuar la citada acreditación y/o inscripción de las entidades de formación, públicas y privadas, estableciendo en su párrafo primero que corresponderá al órgano competente de la

Comunidad Autónoma en la que radiquen las instalaciones y los recursos formativos de la entidad de formación interesada. Los párrafos segundo y tercero del artículo 15.2 establecen la competencia a favor del Servicio Público de Empleo Estatal en los supuestos de que los centros presenciales de formación y/o de evaluación final estén ubicados en más de una Comunidad Autónoma. Señala que no es inhabitual que cuando una entidad imparte la formación mediante el sistema de teleformación a un grupo de alumnos que residen en un lugar alejado del centro donde se ubican las instalaciones principales, se les convoque para realizar la prueba de evaluación final presencial en un local (cedido o alquilado a otra entidad formativa) más cercano al lugar de residencia de los alumnos, que puede estar en otra Comunidad Autónoma. Y razona que en estos casos la competencia no debería revertir solo por ello al Estado. Entenderlo de otro modo, se razona, «significaría dejar la determinación del orden competencial al albur de la eventual existencia de algún elemento de supraterritorialidad, dato que, además, puede variar de un curso a otro».

Precisa la demanda que el mismo artículo 15 dedica los apartados 3, 4 y 5 a regular, de forma amplia y detallada, los requisitos relativos a las instalaciones y los recursos humanos necesarios para la acreditación de las entidades de formación (apartado 3), la obligatoriedad de las entidades de presentar una solicitud y una declaración responsable ante la Administración competente, según el modelo que se desarrolle y con efectos de silencio administrativo positivo (apartado 4), y la coordinación de cada uno de los registros habilitados por las Administraciones públicas competentes con el registro estatal de entidades de formación previsto en el artículo 20.4, de manera que se incorpore y publique en todos ellos la información relativa a las entidades que hayan sido objeto de sanción como consecuencia de la comisión de infracciones conforme a la normativa aplicable (punto 5). Por consiguiente, la actuación administrativa, relativa a la acreditación y registro de las entidades de formación, es una función ejecutiva de carácter altamente reglado, conocida y seguida por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Consecuencia de lo anterior es que la nueva redacción del artículo 15.2, párrafos 2 y 3, habría corregido sólo en parte el contenido declarado inconstitucional por la STC 61/2015, de 18 de marzo, recogido primero en el artículo 12 *bis* 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, y posteriormente en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, cuya tramitación como proyecto de ley ha dado lugar a la Ley ahora impugnada.

A la hora de delimitar la competencia ejecutiva, estatal o autonómica, para la acreditación y registro de las entidades de teleformación, este precepto introduce una distinción de supuestos en función del ámbito territorial en el que actúan. Sigue sin embargo estableciendo que la competencia corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal cuando la actuación de las entidades incluya algún elemento de supraterritorialidad, lo que, por la propia naturaleza y alcance que actualmente ha adquirido el sistema de teleformación, vendrá a suceder en la mayoría de los casos. Además, el párrafo tercero del precepto controvertido incluye dos supuestos en los que se utiliza la supraterritorialidad como único criterio de atribución de la competencia ejecutiva a favor del Servicio Público de Empleo Estatal, sin justificación alguna y en detrimento de la que estatutariamente corresponde a las Comunidades Autónomas.

Se mantiene por tanto la sustracción de competencias ejecutivas relativas a la formación profesional en la modalidad de teleformación, sin que ello tenga justificación alguna.

Los mismos razonamientos son aplicables a la formación a través de centros móviles, a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 15.2 impugnado, para los que da por reproducidas las consideraciones y argumentación jurídica expuestas para el caso de la teleformación, añadiendo únicamente que en este caso se trata de unidades móviles que se trasladan temporalmente para facilitar la realización de las sesiones o pruebas de carácter presencial. En estos casos el posible efecto supraterritorial de la actuación ejecutiva autonómica de acreditación e inscripción de tales centros móviles presenta un carácter meramente instrumental y menor respecto del punto de conexión relativo a las instalaciones principales de la entidad que presta la actividad formativa.

La opción que se da en el último inciso, que reconoce la competencia del Servicio Público de Empleo Estatal en orden a acreditar e inscribir las entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una Comunidad Autónoma, a solicitud de dichas entidades, abre la puerta al desapoderamiento de las competencias autonómicas en esta materia.

La demanda concluye la argumentación sobre este artículo 15.2 refiriéndose al artículo 16 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, cuyo apartado 8 fue objeto del conflicto de competencia 443-2013, siendo declarado inconstitucional y nulo en la STC 27/2014, de 13 de febrero, cuyo fundamento jurídico 5 se transcribe. A la misma conclusión debería llegarse en este caso, toda vez que el valor general *erga omnes* de las sentencias constitucionales (artículos 164.1 CE y 61.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) hubiera exigido la adecuación de la Ley durante la tramitación parlamentaria, posterior a la STC 61/2015, resolviendo así extraprocesalmente la controversia suscitada.

b) En segundo lugar, aplicando el mismo criterio, basado en el alcance y potenciales efectos supraterritoriales del ejercicio de la función ejecutiva, el artículo 24.2 de la Ley 30/2015 atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo en el supuesto de actividades que se financien mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que se aplican las empresas que tengan centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma (apartado a), y en el supuesto de programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma [apartado b)].

Esta regulación también contradice el criterio establecido por el Tribunal Constitucional, contrario a la utilización del principio de supraterritorialidad para delimitar las competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad o de aquellos supuestos (que califica de «excepcionales») en los que resulte acreditado que la atribución de las funciones ejecutivas a un único órgano estatal resulte imprescindible (entre otras, SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63; 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5, y las más recientes SSTC 27/2014, de 13 de febrero, y 272/2015, de 17 de diciembre).

– En relación con el apartado a) del artículo 24.2, la demanda destaca que no desconoce lo afirmado, en supuestos semejantes, por las SSTC 95/2013, de 23 de abril, FJ 7, y 88/2014, de 9 de junio, FJ 12. De hecho, esta última se pronunció sobre el conflicto competencial formulado frente a la disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, cuyo contenido guarda amplia semejanza con el del artículo 24.2 a) que ahora se recurre, y sobre el que el Tribunal consideró (mediante cita de la STC 95/2013, FJ 7) que el fraccionamiento de las acciones ejecutivas de control de la actividad formativa empresarial que se realiza en centros de trabajo ubicados en distintas Comunidades Autónomas no es posible cuando se financian mediante bonificaciones en la cuota de la Seguridad Social. Dicho lo anterior, razona que esta doctrina en realidad se aparta de la jurisprudencia de este Tribunal sobre la excepcionalidad de la centralización de las funciones ejecutivas en el ámbito de la formación profesional ocupacional. Propone por ello una modulación de lo decidido en estas dos Sentencias, en atención a la consideración conjunta y sistemática del artículo 24 de la Ley 30/2015, que (a diferencia de la normativa precedente) contiene una amplia regulación relativa a los mecanismos de coordinación del sistema, y del que solo se impugnan los dos apartados que han quedado especificados.

– En relación con el apartado b), comienza por referirse a su precedente, que se encuentra en el Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, cuyo artículo 6.4, relativo a la gestión por el Servicio Público de Empleo Estatal de los fondos para subvencionar la formación profesional para el empleo, enuncia criterios análogos a los contenidos del artículo 24.2 b) ahora impugnado. Dicho artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007 fue objeto de diversos conflictos competenciales que fueron rechazados, a partir de la STC 88/2014, al entenderse que la impugnación tenía carácter preventivo y que el precepto se ajustaba a la Constitución,

trasladándose a las disposiciones que en el futuro reglamenten las acciones formativas y cada programa concreto la determinación de si la gestión centralizada está o no justificada. Esta doctrina es tributaria de lo que se declaró en la STC 22/2014, FJ 7, al resolver la impugnación formulada frente al artículo 13 e) de la Ley 56/2003, de empleo. Esta última Sentencia recalca que la concurrencia de la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, estableciendo tres requisitos para que se pueda producir la gestión centralizada «en primer lugar, que afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma; en segundo lugar, que exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya y, finalmente, que precisen de una coordinación unificada». Por tanto, de acuerdo con esta doctrina, la reserva de la función ejecutiva al Estado se prevé no con carácter general sino de modo puntual, allí donde se demuestre la necesidad de una coordinación unificada. Tal necesidad sólo se podrá apreciar a la luz de las concretas disposiciones que reglamenten y desarrollen los concretos programas.

Estos tres requisitos a los que se refiere la doctrina constitucional desaparecen en el artículo 24.2 b) de la Ley 30/2015, de manera que en su lugar la norma atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la realización de las funciones ejecutivas en cuanto a los «programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de su intervención para garantizar una acción coordinada y homogénea»; esto es, se limita a establecer dos criterios, genéricos y ambiguos, provenientes de la jurisprudencia. Con ello la norma construye con vocación de alcance general un marco de gestión centralizada de las ayudas a favor del Servicio Público de Empleo Estatal, al que podrá acudir en base a la habilitación expresa que este precepto realiza a su favor. Es decir, transforma en regla general y cada vez con menores exigencias, lo que, según la doctrina constitucional, ha de ser considerado como excepción imprescindible y justificada en cada caso.

2. Por providencia del Pleno de 21 de junio de 2016 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Cataluña contra los artículos 15.2 y 24.2 a) y b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se llevó a efecto en el número 158, de 1 de julio de 2016).

3. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento por escrito registrado el día 29 de junio de 2016, solicitando una prórroga en el plazo para la formulación de alegaciones, que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 4 de julio de 2016.

4. Mediante escrito de 21 de julio de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 29 de julio de 2016.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación del recurso se registraron en este Tribunal el día 28 de julio de 2016.

Tras exponer los términos generales de la controversia, y referirse al encuadramiento competencial de la misma en la materia empleo (art. 149.1.7 CE), interesa la desestimación íntegra del presente recurso a partir de los argumentos que a continuación se resumen.

En primer lugar, considera que el carácter supraterritorial de la actividad de impartición de formación profesional mediante teleformación y centros móviles, justifica la asunción por parte del Estado de determinadas competencias ejecutivas. Ello obedece no tanto al



hecho de que se imparta mediante herramientas informáticas como porque, por su propia naturaleza, su ámbito excede el propio de una Comunidad, y ello «aunque de acuerdo con la doctrina constitucional este extremo o característica no sea todavía requisito o condición suficiente para calificar la actividad regulada como susceptible de competencia ejecutiva del Estado».

a) En relación con el artículo 15.2 afirma que lo determinante es que éste establece de manera explícita un punto de conexión territorial preciso, cual es la existencia de una pluralidad de centros presenciales e instalaciones o recursos formativos. La competencia ejecutiva se asume sólo cuando éstos radiquen en más de una Comunidad Autónoma, o cuando los centros móviles de la misma entidad de formación desarrollen su actividad en más de una Comunidad Autónoma, o bien dispongan de instalaciones o recursos formativos permanentes en más de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. Ahora bien, siendo esto cierto, esa misma doctrina prevé que la competencia sea asumida por el Estado, entre otros supuestos, cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7). De acuerdo con esta doctrina, el hecho de que se trate de una actividad de teleformación no determina automáticamente que ello sea un criterio de supraterritorialidad, por lo que no sería por sí mismo fundamento suficiente para justificar la competencia estatal de ejecución.

Ahora bien, el vigente artículo 15.2, objeto de recurso de inconstitucionalidad, y a diferencia de los artículos 12 *bis* y 19 del anterior Real Decreto 34/2008, de 18 de enero (modificado por el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo), objeto en su día del conflicto constitucional número 4305-2013 (resuelto mediante la STC 61/2015, de 18 de marzo), establece ahora un criterio de distribución de competencias en la modalidad tanto de teleformación como de entidades de impartición con centros móviles, criterio que dicha STC 61/2015 no prohibía expresamente, ya establecido con carácter general para la formación en la modalidad presencial, y recogido en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, en virtud del cual la acreditación y/o inscripción corresponde como regla general al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que radiquen las instalaciones y los recursos formativos de la entidad de formación interesada y, de modo excepcional, al servicio estatal cuando las entidades de formación dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una Comunidad Autónoma, o, en cuanto a la teleformación, cuando los centros en los que se desarrolle formación presencial o se realicen pruebas finales de evaluación radiquen en más de una Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, el artículo 15.2 de la Ley 30/2015 supone en realidad una reforma legislativa adecuada a la STC 61/2015, pues ya no se establece sin más la teleformación como criterio de supraterritorialidad. Antes al contrario, ahora el punto de conexión se configura de modo diferente y se menciona de manera explícita como algo externo a la mera esencia o naturaleza específica de la formación a distancia o móvil, ya que se toma como punto de conexión territorial para la competencia ejecutiva del Estado «cuando los centros presenciales tanto en los que se desarrollen sesiones y/o pruebas de evaluación final, estén ubicados en más de una Comunidad Autónoma... y cuando... la actuación formativa de los centros móviles se desarrolle en más de una Comunidad Autónoma... y también... cuando las entidades de formación dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una Comunidad Autónoma». Esta fijación del citado

punto de conexión territorial es compatible con la doctrina de la STC 61/2015, encajando en el fundamento jurídico 3 de la misma.

Es claro así que no se trata de una supraterritorialidad por tratarse de una actividad de teleformación, sino de un elemento fáctico externo, establecido por la ley como requisito del ejercicio de la competencia estatal controvertida.

Además de este elemento territorial, el Abogado del Estado señala que la actividad regulada ahora en el artículo 15.2 de la Ley 30/2015 se refiere únicamente a la potestad del órgano estatal para decidir la inscripción o acreditación de la empresa de teleformación o con centros móviles. Por tanto, carece del carácter amplio del antiguo precepto (artículo 12 *bis*.4 del Real Decreto 34/2008, junto con los requisitos entonces recogidos en la Orden de desarrollo ESS/1897/2013), que fue la regulación material declarada inconstitucional a estos efectos por la STC 61/2015 referido al control del sistema de gestión de calidad, tutores-formadores, proyecto formativo, plataforma virtual, materiales y soportes didácticos del curso; o como el artículo 19.2 del mismo Real Decreto, al extender el control estatal en su caso a la evaluación del seguimiento y el control de las acciones formativas.

De acuerdo con todo lo anterior, en la modalidad de teleformación o de formación con proyección a todo el territorio nacional y con centros móviles, se establece ahora la competencia de las Comunidades Autónomas para la acreditación o inscripción, que corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que estén ubicados los centros en los que se desarrollen las sesiones de formación presencial o pruebas de evaluación final presenciales. Por su parte la competencia la ejercerá el Servicio Público de Empleo Estatal cuando los centros presenciales estén ubicados en más de una Comunidad Autónoma.

En todos estos supuestos la acreditación o inscripción de entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos, o centros de sesiones presenciales en más de una Comunidad Autónoma, exige la verificación del cumplimiento de los requisitos de cada una de las instalaciones o centros, lo que impide su fraccionamiento y determina que sea una única Administración (la del Estado) a la que competa la acreditación e inscripción, evitando múltiples pronunciamientos sobre una misma actividad desarrollada por una única entidad de formación. Esta sería la justificación que la STC 61/2015 establece para fundamentar un desplazamiento de la competencia de ejecución al Estado.

b) En cuanto a la impugnación del artículo 24.2, apartados a) y b), el representante del Estado señala que lo decisivo es que este artículo viene a reproducir lo ya dispuesto en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, tanto en su disposición adicional primera, como con carácter general en su artículo 6.4. La citada disposición adicional primera reglamenta la distribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

Igualmente se hace constar que sobre estas disposiciones del Real Decreto 395/2007, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 198/2014, de diciembre de 2014, y con los mismos pronunciamientos manifestados en Sentencias anteriores del mismo Tribunal, sirviendo como referencia la STC 88/2014, de 9 de junio. En estas Sentencias se rechaza de forma expresa la impugnación tanto del artículo 6.4 como de la disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007. Tras transcribir los fundamentos jurídicos 5 b) y 5 f) de la STC 198/2014, aludiendo la STC 88/2014, FJ 12, también cita en apoyo de la tesis defendida la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7. Por lo tanto, existe ya un pronunciamiento jurisdiccional en el plano constitucional enjuiciando unos preceptos de una norma estatal que materialmente resultan tener un contenido si no igual, sí muy similar, de manera que también en este caso la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, recoge la doctrina constitucional precedente, si bien referido a otros preceptos de igual o muy similar contenido material.

En este caso, incluso la demanda reconoce que la doctrina constitucional referida en las Sentencias mencionadas avala la constitucionalidad del precepto, al destacar el propio escrito que tal doctrina –en concreto la contenida en la STC 88/2014, FJ 12– debería ser modulada. Esta doctrina es coherente con la anterior, pues matiza la posibilidad y

fundamentación de la excepción justificativa de la competencia estatal en materia de ejecución en el ámbito sectorial del fomento del empleo, cuando se trata de actuaciones de fomento en el campo material o programas que objetivamente se incardinan en el ámbito de competencias estatales exclusivas, [si bien, en este caso, el artículo 24.2 b) de la Ley 30/2015 se remite a su concreción ulterior mediante una norma reglamentaria], o los fondos procedieran de partidas asignadas a competencias exclusivas estatales, como bonificaciones de cuotas de Seguridad Social que se aplican a las empresas, como prevé el apartado a) del mismo artículo, de similar redacción a los enjuiciados por las SSTC 88/2014 y 198/2014. Concluye así interesando también la desestimación de este motivo.

6. Por providencia de 20 de junio de 2017 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Cataluña recurre los artículos 15.2 y 24.2 a) y b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (Ley 30/2015).

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Letrado de la Generalitat argumenta que los preceptos impugnados no respetan el orden de distribución de competencias que deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), al haber empleado el criterio de la supraterritorialidad como título atributivo de competencias, con lo que se soslaya la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma en la ejecución de la materia laboral de acuerdo con los artículos 149.1.7 CE y 115.2 y 170.1 b) EAC.

Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado la desestimación del recurso por entender que no concurre la vulneración competencial denunciada.

2. Esta controversia tiene carácter competencial, por lo que hemos de abordar previamente la cuestión relativa al encuadramiento de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias.

Como se desprende de los argumentos recogidos en los antecedentes, ambas partes coinciden en sus planteamientos, pues consideran que los artículos 15.2 y 24.2 a) y b) de la Ley 30/2015 se encuadran en la materia laboral [arts. 149.1.7 CE y 170.1 b) EAC], tal y como está previsto en la disposición final primera de la norma.

El artículo 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 170.1 b) EAC 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».

Sobre este reparto de competencias nos hemos pronunciado ya en numerosas controversias similares a la aquí planteada, como las abordadas en las SSTC 194/2012, de 31 de octubre, 27/2014, de 13 de febrero, y 61/2015, de 18 de marzo. De acuerdo con nuestra doctrina, corresponde al Estado la competencia exclusiva en legislación laboral sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, de manera que éstas «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» (SSTC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3, y STC 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2).

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta, de acuerdo con el artículo 170 EAC, la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales



con el alcance que a dicha competencia atribuimos en las SSTC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 61 y 106, y 27/2014, de 13 de febrero, FJ 3.

A los efectos de este proceso, debe en concreto tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 170.1 b) EAC, a cuyo tenor corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de «políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes». Esta competencia, como hemos reiterado, no sólo comprende la actividad ejecutiva derivada de la aplicación de las normas estatales, tanto leyes como reglamentos, sino también la que procede de los reglamentos internos de organización de los servicios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 95/2002, de 25 de abril, FJ 9, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución así como, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 27/2014, de 13 de febrero, FJ 3).

3. En la resolución de la controversia así delimitada resulta todavía preciso hacer una breve referencia a la doctrina constitucional sobre la supraterritorialidad de las competencias autonómicas. Esta jurisprudencia, resumida en la citada STC 27/2014, FJ 4, ha sido ya sentada en muchas anteriores, entre otras, en las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en las SSTC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a); 31/2010, de 28 de junio, FJ 63; 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5; 35/2012, de 15 de marzo, FJ 5, y 95/2013, de 23 de abril, FJ 7.

A los efectos de la presente controversia, de esta doctrina debe recordarse, como idea central, que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas no es, en sí mismo, un título atributivo de competencias fuera de los casos expresamente previstos en el bloque de la constitucionalidad. Por tanto, cuando una materia objeto de competencia autonómica se extienda a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, no por ello éstas perderán de forma automática la competencia que ostenten, que tampoco por ello debe sin más trasladarse necesariamente al Estado. Tal pérdida de la competencia, o traslado automático, supondría utilizar el principio de supraterritorialidad como principio atributivo o delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad.

Debe distinguirse entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse fuera de dicho ámbito. En concreto, la limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

Ahora bien, la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos reservados a las competencias autonómicas no está constitucionalmente proscrita. Sin embargo, tiene carácter excepcional, pudiéndose producir cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, «siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad ... Habrá de ser pues, de conformidad con estos parámetros, como ha de procederse el examen pormenorizado de los preceptos impugnados» (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2).

De esta manera, en el caso de competencias ejecutivas, la regla general será su asunción por las Comunidades Autónomas en los casos en los que, conforme a la delimitación de competencias en la materia de que se trate, éstas ostenten las competencias de dicha naturaleza. Se deberá valorar en cada caso si concurre la excepción que justifica la asunción de la competencia por el Estado. Para llevar a cabo esta valoración deberá atenderse tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas (STC 194/2011, FJ 6), como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate (STC 95/2013, FJ 7).

4. Expuesto lo anterior, procede abordar las cuestiones controvertidas en el presente recurso, comenzando con el artículo 15.2 de la Ley 30/2015, del que se impugnan los párrafos segundo y tercero.

El precepto establece diversas reglas para la acreditación y registro de las entidades de formación en la modalidad de teleformación (art. 15.2, segundo párrafo), y a través de centros móviles (art. 15.2, tercer párrafo).

Con los argumentos que ya han sido detallados en los antecedentes, la Generalitat de Cataluña considera que se emplea indebidamente la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias ejecutivas al Estado en materia laboral, vulnerando así lo establecido por los artículos 149.1.7 CE y 115.2 y 170.1 b) EAC y, en concreto, corrigiendo por ello solo parcialmente el contenido ya declarado inconstitucional por la STC 61/2015, de 18 de marzo, recogido primero en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, en la redacción dada por el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, y posteriormente en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, cuya tramitación como proyecto de ley ha dado lugar a la Ley ahora impugnada.

Opone a lo anterior el Abogado del Estado que la intervención estatal se encuentra limitada a determinados supuestos que implican el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y con vistas a evitar el fraccionamiento de la actividad. Razona así que el artículo 15.2 establece de manera explícita un punto de conexión territorial preciso, cual es la existencia de una pluralidad de centros presenciales e instalaciones o recursos formativos. Si bien es cierto que no se puede asumir sin más la supraterritorialidad por tratarse de actividades de teleformación, sin embargo el criterio establecido en la norma no es contrario a la doctrina establecida en la STC 61/2015, que resolvió un supuesto similar, pues se establece ahora un criterio de distribución de competencias en la modalidad tanto de teleformación como de entidades de impartición con centros móviles, que en dicha Sentencia no se prohibía expresamente, tratándose además de un criterio de conexión que se había establecido con carácter general para la formación en la modalidad presencial, en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo. Además, razona que la actividad regulada ahora en el artículo 15.2 de la Ley 30/2015, se refiere únicamente a la potestad del órgano estatal para decidir la inscripción o acreditación de la empresa o entidad de teleformación o con centros móviles, por lo que carece ya del carácter amplio del antiguo precepto (art. 12 *bis*.4 del Real Decreto 34/2008, junto con los requisitos entonces recogidos en la Orden de desarrollo ESS/1897/2013), que fue la regulación material declarada inconstitucional a estos efectos por la STC 61/2015.

Al igual que en la controversia resuelta en la STC 61/2015, ambas partes admiten la naturaleza ejecutiva de las funciones atribuidas por las normas impugnadas al Servicio público de empleo estatal. Lo controvertido es, únicamente, la atribución al Estado de tales funciones para efectuar la acreditación y/o inscripción de las entidades de formación sobre la base de la existencia de eventuales efectos supraterritoriales.

5. Como ya ha quedado expuesto, aunque el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extienda a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, ello no implica la pérdida autonómica de la competencia a favor del Estado, pues ello supondría un empleo del principio de supraterritorialidad impropio; esto es, como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad (STC 61/2015, FJ 3, citando la STC 194/2011 FJ 5). Tal desplazamiento

de las competencias autonómicas en casos de supraterritorialidad reviste así carácter excepcional, de manera que no basta el citado alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma.

De acuerdo con el método de examen seguido en este tipo de controversias, es preciso valorar, en cada uno de los supuestos a que se refiere el artículo 15.2 de la Ley 30/2015, si concurre la excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado, ponderándose las circunstancias del caso concreto en atención tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad en la asunción de funciones ejecutivas, en los términos ya expuestos, como a que se haya establecido un criterio de delimitación competencial que resulte congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate, verificando en concreto si era o no posible el fraccionamiento de la competencia, o si tal actuación no se puede llevar a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, por requerir un alto grado de homogeneidad que sólo quede garantizada atribuyendo la competencia a un único titular, que puede ser el Estado o bien un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 95/2013, de 23 de abril, FJ 9; 111/2012, de 24 de mayo, FJ 11; 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7; 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, y 61/2015, FJ 3).

Ambas partes se han referido en sus escritos a la controversia resuelta en la STC 61/2015, de 18 de marzo. Para el Abogado del Estado, la norma ahora impugnada se habría adaptado al fallo de esta sentencia, mientras que la demanda ha sostenido que se incumple expresamente lo allí dispuesto.

En dicha STC 61/2015 abordamos el conflicto positivo de competencia núm. 4305-2013 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con los artículos 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. En concreto, el artículo 10.5 atribuía al Servicio público de empleo estatal la función de autorizar la plataforma virtual de aprendizaje a través de la cual se desarrolla la teleformación, mientras que el artículo 12 bis.4, párrafo tercero, atribuía a dicho servicio la acreditación de los centros que impartan la formación conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad en la modalidad de teleformación.

Entonces entendimos, tras recordar en el fundamento jurídico 3 la doctrina sobre la supraterritorialidad y examinar la norma en su conjunto, que se trataba de una actividad administrativa reglada, en la que el Estado había ejercido plenamente su competencia normativa en la materia, por lo que las funciones de autorización y acreditación se limitarían en la práctica a comprobar si se cumplen los requisitos establecidos por el Estado. Por ello entendimos, en relación con ambos preceptos (artículos 10.5 y 12.bis.4 del Real Decreto 189/2013), que, dado que dicha regulación garantizaba ya la unidad de acción y la homogeneidad en la concesión de las autorizaciones y en la acreditación de los centros de teleformación, no resultaba imprescindible su atribución a un único titular. Concluimos por ello que no concurría la excepcionalidad justificadora de la asunción por el Servicio público de empleo estatal de las facultades ejecutivas autonómicas, al no ser imprescindible la intervención estatal para garantizar la homogeneidad en este concreto aspecto de la actividad formativa examinada [STC 61/2015, FJ 4 a) y b)].

Afirmamos en concreto, por lo que al presente asunto interesa, que el hecho de que a las plataformas virtuales pudiera tener acceso cualquier usuario de otras Comunidades Autónomas no podía enervar la conclusión alcanzada, dado que «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» [STC 61/2015, FJ 4 a)].

A partir de esta doctrina, procede enjuiciar el traslado de la competencia ejecutiva al Estado que se cuestiona en este proceso.

a) El primero de los supuestos se refiere, al igual que en la STC 61/2015, a la teleformación, disponiendo el artículo 15.2, párrafo segundo, lo siguiente:

«Cuando la acreditación e inscripción esté referida a las entidades de formación para la modalidad de teleformación, la competencia corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén ubicados los centros en los que se desarrollen las sesiones de formación presencial y/o pruebas de evaluación final presenciales y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma.»

Lo primero que se constata es que el mismo artículo 15 dedica sus apartados 3 a 5 a establecer una regulación detallada de los requisitos que han de cumplir las instalaciones, así como los recursos humanos necesarios para la acreditación de las entidades de formación (apartado 3), la obligatoriedad de las entidades de presentar una solicitud y una declaración responsable ante la Administración competente, los efectos del eventual silencio administrativo positivo (apartado 4), y, en fin, la coordinación de cada uno de los registros habilitados por las Administraciones públicas competentes con el Registro estatal de entidades de formación previsto en el artículo 20.4 de la misma norma, al objeto de que en dichos registros se publique toda la información de las entidades a las que se haya impuesto alguna sanción conforme a la normativa aplicable en materia de infracciones (apartado 5).

A la luz de la regulación contenida en la propia norma, se trata también en este caso de una actividad administrativa reglada en alto grado, en la que el Estado ha ejercido ya plenamente su competencia normativa en la materia.

Teniendo en cuenta dicha regulación pormenorizada, la concreta función de acreditación se limitará en la práctica a comprobar si se cumplen los requisitos establecidos por el Estado. La conclusión, por tanto, debe ser también en este supuesto la de que no cabe apreciar 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 [STC 61/2015, FJ 4 a)].

La anterior conclusión no queda invalidada por el hecho de que la teleformación pueda requerir, eventualmente, una presencia física en otra Comunidad Autónoma, con la finalidad de examinar a los estudiantes o abordar tutorías puntuales. Precisamente lo propio de la teleformación es que la actividad de enseñanza tiene lugar de modo remoto, tratándose así de una misma actividad, la formación, que se presta de forma sustancialmente distinta a la presencial, con métodos didácticos que son también diferentes. Por tanto, la presencia física eventual en otra Comunidad Autónoma será siempre accesoria a la actividad, tratándose de un efecto supraterritorial que no puede determinar, por sí mismo, la pérdida de la competencia para la Comunidad Autónoma.

Como afirma la demanda, precisamente por la propia naturaleza de la enseñanza virtual, la actividad de formación será presencial sólo de manera puntual, de manera que, siendo lo determinante el lugar en donde esté ubicada la empresa que ofrece la formación, debemos alcanzar la misma conclusión que en la STC 61/2015, a partir de las consideraciones recogidas en su fundamento jurídico 4, letras a) y b), ya que tampoco en este caso ha quedado acreditada la justificación del desplazamiento de la competencia autonómica de ejecución a favor del Estado, al no ser necesario que éste ejerza la competencia ejecutiva para garantizar la homogeneidad.

b) En el caso de los centros móviles, el artículo 15.2, tercer párrafo, inciso primero, establece lo siguiente:

«Igualmente, corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación e inscripción de los centros móviles cuando su actuación formativa se desarrolle en más de una comunidad autónoma.»

Como ha quedado expuesto, lo determinante para la atribución de la competencia es la ubicación de la empresa que ofrece la formación, tal y como se establece en el propio artículo 15.2, primer párrafo. El párrafo cuestionado altera la conexión sólo para los centros móviles.

Sin embargo, y por las razones ya expuestas, el hecho de que la formación tenga lugar a través de centros móviles no puede justificar per se dicho traslado. Por definición, un centro móvil es susceptible de estar ubicado en diferentes lugares, pues tal es justamente su finalidad y la razón de ser de esta modalidad particular de enseñanza. Ello no puede atraer sin más la competencia al Servicio público de empleo, ya que se estaría en definitiva confiriendo a dicho servicio la propia formación por el hecho de realizarse a través de centros móviles, algo que ya hemos afirmado que resulta contrario al orden competencial en esta material.

Como afirmamos en la STC 61/2015, FJ 4 a), lo determinante, a los efectos de comprobar si se cumple 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». En este caso, precisamente tal es el punto de conexión establecido en el artículo 15.2 con carácter general, sin que se haya constatado justificación suficiente para el citado traslado de la competencia ejecutiva.

c) Por último, el artículo 15.2, tercer párrafo, inciso segundo, prevé que, en el caso de los centros móviles cuya actuación formativa se desarrolle en más de una comunidad autónoma, «podrán solicitar su acreditación e inscripción al citado organismo las entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una comunidad autónoma».

La misma conclusión alcanzada con respecto a los anteriores incisos debe ser extendida a este supuesto. Por los razonamientos ya expuestos, no se acreditan las razones para el traslado de la competencia.

A partir de lo expuesto, debemos concluir que los tres incisos 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 a través de tres modalidades diferentes (la teleformación, los centros móviles y mediante entidades que disponen de instalaciones y recursos permanentes en más de una Comunidad Autónoma), vulneran el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia [artículos 149.1.7 CE y 170.1 b) EAC]. Procede en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma» (artículo 15.2, párrafo segundo), así como del párrafo tercero del artículo 15.2.

6. La impugnación se dirige también frente al artículo 24, apartado 2, de la Ley 30/2015, que establece dos supuestos en los cuales el Servicio público de empleo estatal desarrollará directamente las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional. Para la demanda, también en este caso se vulnera la competencia estatutaria al emplearse el principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad.

Opone a ello el Abogado del Estado que el precepto se limita a reproducir lo dispuesto en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, tanto en su disposición adicional primera, como con carácter general en su artículo 6.4 (que transcribe), disposiciones sobre las que ya existen pronunciamientos en las SSTC 198/2014, de 15 de diciembre de 2014, y 88/2014, de 9 de junio, en las que se rechazó la inconstitucionalidad de tal precepto, así como de la disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007.



a) El primero de los supuestos controvertidos es el contenido en el artículo 24.2 a) de la Ley 30/2015, que tiene el siguiente tenor:

«[l]as actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que se aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma.»

Efectivamente el precepto impugnado es similar al abordado en los procesos constitucionales citados por el Abogado del Estado. En concreto, este Tribunal ya tuvo ocasión de examinar si la disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo, vulneraba o no las funciones ejecutivas en materia de empleo. Esta disposición, intitulada «[d]istribución competencial en las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social», establecía que «corresponde a la Administración General del Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, la realización de las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que se aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma». En relación con esta norma, la STC 198/2014, de 15 de diciembre, FJ 5 f), con cita de la STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 12, afirmó que este criterio «deriva de un modelo de financiación que pivota sobre las empresas, que son las que gestionan las acciones formativas y su financiación a través de la bonificación en la cuota y son las beneficiarias directas del régimen de financiación». Por consiguiente, el traslado de la competencia –siempre y cuando haya centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma– es consecuencia de que se necesita en este caso que la intervención administrativa, y también las funciones ejecutivas, han de ejercerse de forma unitaria sobre el núcleo empresarial «ya que su fraccionamiento daría lugar a que la empresa tuviera un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación de sus diferentes centros de trabajo, todo ello sin perjuicio de tener en cuenta, en cada caso, el efectivo alcance y afectación de las acciones formativas».

La doctrina contenida en las SSTC 88/2014 y 198/2014 no se aparta de la ya examinada en relación con la supraterritorialidad; lo que se hace es realizar el juicio acerca de la excepcionalidad, que en este caso se considera que concurre en atención al principio de caja única de la Seguridad Social (STC 198/2014, FJ 3).

En aplicación de esta doctrina debe descartarse la inconstitucionalidad del artículo 24.2 a) impugnado.

b) El segundo de los supuestos, regulado en el artículo 24.2, letra b) de la Ley 30/2015, se refiere a la asunción de la competencia ejecutiva por parte del Servicio Público de Empleo Estatal para el caso de «[p]rogramas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de la intervención del Servicio Público de Empleo Estatal para garantizar una acción coordinada y homogénea. Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que concurren estos requisitos».

La demanda considera que este precepto da por sentado que es necesaria una coordinación unificada, cuando de la doctrina de este Tribunal se desprende que habrá de examinarse caso a caso. Afirma así que los «tres requisitos a los que se refiere la doctrina constitucional, desaparecen en el artículo 24.2 b) de la Ley 30/2015, de manera que en su lugar lo que hace la norma es atribuir al Servicio Público de Empleo la realización de las funciones ejecutivas en cuanto a los ‘programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de su intervención para garantizar una acción coordinada y homogénea’, esto es, estableciendo dos criterios, genéricos y ambiguos, provenientes de la jurisprudencia». Para la demanda, este precepto vendría a transformar la excepción en regla general, al normalizar la posibilidad de que los órganos del Estado ejerzan habitualmente competencias de carácter ejecutivo en materia laboral, algo que reputa contrario al criterio de la jurisprudencia constitucional sobre la excepcionalidad de tales actuaciones estatales ya expuesta.

Siendo cierto que la redacción del artículo 24.2 b) de la Ley 30/2015 podría dar lugar, eventualmente, al efecto denunciado por la demandante, la conclusión en este caso debe ser la misma que la alcanzada en la STC 88/2014 con respecto del artículo 6.4 del Real Decreto 395/2007 cuya redacción es similar al precepto ahora impugnado, tal y como destaca la propia demanda. Entonces ya afirmamos que la impugnación era preventiva, con cita de la doctrina contenida en la STC 22/2014, FJ 2 a).

Por tanto, y dando por reproducidos el fundamento jurídico 2 a) de la STC 22/2014 y el fundamento jurídico 6 de la STC 88/2014, también debemos declarar ahora que el precepto no es inconstitucional, en los términos interesados, pues se limita a enunciar las circunstancias o criterios que, en el futuro, habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal. Estos criterios, tal y como se prevé expresamente en la norma, se plasmarán en las disposiciones que reglamenten –en el futuro– dichas acciones formativas, de manera que solo una vez que éstas acciones formativas se concreten, deberá examinarse si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión.

Por tanto, debemos descartar así los motivos de inconstitucionalidad referidos al artículo 24.2 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

#### 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 parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma», del artículo 15.2, párrafo segundo, así como el párrafo tercero del artículo 15.2, de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narvárez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 3219-2016*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y su fallo, ya que considero que también hubiera debido declararse inconstitucional y nulo el artículo 24.2 de la Ley 30/2015.

Las razones de mi discrepancia son plenamente coincidentes con lo ya expuesto en el Voto particular que formulé conjuntamente con el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la STC 198/2014, de 15 de diciembre, en el que nos remitimos al Voto particular

que formuló la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la STC 88/2014, de 9 de junio, así como en los Votos particulares formulados a las SSTC 22/2014, de 13 de febrero, y 95/2013, de 23 de abril.

Madrid, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.