



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 8/2013, de 8 d'agost,
sobre la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de
la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats
preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues
d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social
en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013**

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

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (BOE núm. 122, de 22 de maig de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 24 de juliol de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3367) un escrit de 23 de juliol de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de juliol de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (BOE núm. 122, de 22 de maig de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 16 de juliol de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentada Resolució. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de juliol de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Se'n va designar ponent el conseller Carles Jaume Fernández.

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

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

4. En data 6 d'agost de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3391) un escrit de documentació complementària tramès pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 d'agost de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Tal com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013 (en endavant, Resolució de 13 de maig de 2013), amb caràcter previ a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència (art. 76.3 EAC). Per tal de delimitar l'objecte del nostre Dictamen, abans de tot, cal descriure el contingut de la Resolució i el context normatiu en el qual aquesta s'insereix.

La Resolució de 13 de maig de 2013, que consta d'onze apartats i dos annexos, s'emmarca en l'acció protectora de la Seguretat Social i té per objecte planificar per a l'any 2013 les activitats que en aquest àmbit han de

desenvolupar les mútues per tal de controlar i reduir, si és el cas, les contingències professionals de la Seguretat Social. A aquests efectes, estableix quatre programes d'activitats, en els quals es determinen també els seus destinataris, criteris i objectius, i als quals s'han d'ajustar les mútues en l'elaboració dels seus plans d'activitats preventives, que presentaran a la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social per a la seva aprovació. Cada mútua ha de finançar aquestes activitats sense destinar-hi més del 0,5% dels seus ingressos per quotes de contingències professionals, i informar sobre la seva execució a l'esmentada direcció general, que en realitzarà la valoració tècnica i el seguiment. Finalment, l'apartat novè reconeix la competència estatal per a la planificació d'aquestes activitats i regula la coordinació amb les comunitats autònomes.

Pel que fa al seu context normatiu, les mútues d'accidents de treball i malalties professionals són, d'acord amb l'article 68.1 del Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de la Seguretat Social (TRLGSS, en endavant), associacions sense ànim de lucre, degudament autoritzades pel ministeri competent en matèria de treball i afers socials i constituïdes per empresaris que assumeixen a l'efecte una responsabilitat mancomunada, amb l'objecte principal de col·laborar en la gestió de la Seguretat Social en determinats àmbits. Com a entitats col·laboradores de la Seguretat Social, se'ls atribueixen les funcions de col·laborar en la gestió de contingències d'accidents de treball i malalties professionals i en la gestió de la prestació econòmica d'incapacitat temporal derivada de contingències comunes (art. 68.2.a i .c TRLGSS), així com «la realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley» (art. 68.2.b TRLGSS).

Les previsions legals en relació amb aquest tipus d'entitats col·laboradores de la Seguretat Social han estat desplegades pel Reial decret 1993/1995, de 7 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament sobre col·laboració de les

mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social. Aquesta norma reglamentària precisa que aquestes activitats desenvolupades per les mútues per a la prevenció dels accidents de treball i les malalties professionals s'han de dur a terme a favor de les empreses associades i de llurs treballadors, així com dels treballadors per compte propi adherits que tinguin cobertes les contingències esmentades (art. 13.1 RD 1993/1995). Les mútues, en la seva condició d'entitats col·laboradores de la Seguretat Social, s'han de coordinar amb les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social, «así como con las Administraciones públicas que tengan atribuidas competencias relacionadas con los distintos aspectos de la colaboración en la gestión que tienen encomendada» (art. 14.1 RD 1993/1995).

Més enllà d'aquesta activitat de prevenció vinculada a la seva funció com a entitats col·laboradores de la Seguretat Social, les mútues d'accidents de treball i malalties professionals no poden desenvolupar directament les funcions corresponents als serveis de prevenció aliens, en el marc de la legislació de prevenció de riscos laborals (art. 32 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals). D'aquesta manera s'estableix una clara diferenciació entre l'activitat de prevenció lligada a la col·laboració amb la Seguretat Social i la que forma part del deure de vetllar per la seguretat i la higiene en el treball.

La regulació de l'actuació de les mútues en el primer dels dos àmbits ha estat desplegada per l'Ordre TAS/3623/2006, de 28 de novembre, per la qual es regulen les activitats preventives en l'àmbit de la Seguretat Social i el finançament de la Fundació per a la Prevenció de Riscos Laborals, que estableix que aquesta activitat preventiva ha de tenir caràcter complementari i no substitutori de les obligacions directes que assumeixen els empresaris d'acord amb la Llei 31/1995 (art. 2.2 Ordre TAS/3623/2006).

En relació amb el finançament, la planificació i el desenvolupament de les activitats preventives, l'article 3 de l'Ordre esmentada estableix, en primer lloc, que les mútues hi podran destinar, dintre de les disponibilitats pressupostàries que se'ls autoritzin, fins a un màxim d'un 1% dels seus ingressos per les quotes relatives a les contingències professionals; en segon lloc, preveu que la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social estableixi la planificació anual de les prioritats en l'execució de les activitats de prevenció, d'acord amb els objectius fixats per la Secretaria General d'Ocupació o que es derivin de l'Estratègia espanyola de seguretat i salut en el treball en cada moment; finalment, disposa que, amb subjecció a les directrius anteriors, les mútues hauran de presentar davant la Direcció General d'Ordenació de la Seguretat Social el pla d'activitats preventives que pretenguin desenvolupar durant l'any, i que hauran de facilitar informació detallada sobre la seva execució.

D'acord amb aquesta normativa, el Consell de Ministres va aprovar el 29 de juny de 2007 l'Estratègia espanyola de seguretat i salut en el treball 2007-2012, que estableix les polítiques preventives d'àmbit estatal o supraautonòmic per a aquest període.

En aplicació de la regulació descrita, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social ha dictat des de l'any 2007 les resolucions corresponents (resolucions de 2 d'abril de 2007 —BOE núm. 88, de 12 d'abril—, de 31 de juliol de 2008 —BOE núm. 201, de 20 d'agost—, de 30 de juny de 2009 —BOE núm. 160, de 3 de juliol—, de 9 de juny de 2010 —BOE núm. 149, de 19 de juny—, de 10 de juny de 2011 —BOE núm. 148, de 22 de juny—, i de 5 de setembre de 2012 —BOE núm. 222, de 14 de setembre—), en les quals, a efectes d'aquest Dictamen, es fixava, d'una banda, el percentatge màxim de les quotes per contingències professionals que es podia destinar a finançar les activitats de prevenció, i, d'una altra, els criteris i les prioritats que havien d'aplicar les mútues en la planificació de les seves activitats preventives.

Aquestes resolucions, des de l'any 2008, conformement al que estableixen alguns estatuts d'autonomia, contenen una previsió específica de «coordinació» amb les comunitats autònomes amb competència compartida en matèria de coordinació de les activitats de prevenció, redactada, amb variacions poc significatives, en els termes següents:

«Las Comunidades Autónomas que ostenten, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencia compartida con la Administración del Estado en la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que lleven a cabo las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en sus respectivos ámbitos territoriales, determinarán y comunicarán a dichas mutuas y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el plazo máximo de dos meses, la especificación de las actividades preventivas a realizar por aquéllas susceptibles de desarrollo en el ámbito de la Seguridad Social y en el de esta resolución.» (apt. sisè de la Resolució de 5 de setembre de 2012)

Atès aquest marc normatiu estatal, i en virtut de la competència que preveu l'article 165.1.d EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre seguretat social, que s'estén a l'exercici de la funció executiva sobre la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aconsegueixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, el Govern de la Generalitat ha dictat anualment les corresponents resolucions d'acord amb les quals es determinaven les activitats preventives que havien de desenvolupar les mútues durant l'exercici corresponent (Resolució TRE/3044/2008, de 10 d'octubre; Resolució TRE/2164/2009, de 9 de juliol; Ordre TRE/328/2010, de 31 de maig; Resolució EMO/414/2011, d'11 de febrer; Resolució EMO/616/2012, de 28 de març, i Resolució EMO/382/2013, de 26 de febrer). Aquestes resolucions, algunes de les quals es van dictar en el marc de l'Estratègia catalana de seguretat i salut laboral 2009-2012 (aprovada per Acord GOV/118/2009, de 7 de juliol), presenten un contingut comú consistent en l'especificació dels

programes de prevenció que han de dur a terme les mútues i la regulació de la presentació per part d'aquestes del pla d'activitats preventives, la memòria i la informació sobre els resultats d'execució del pla; del seguiment, el control i la valoració dels resultats, i, finalment, del finançament de les activitats. En relació amb aquest punt, l'article 6 de les resolucions esmentades dels anys 2012 i 2013 incorpora la previsió següent: «Les despeses que destini cada mútua a l'execució d'aquestes activitats preventives, no podran ser inferiors al màxim establert normativament per l'Estat, import que s'aplicarà proporcionalment al nombre de persones treballadores del conjunt dels centres de treball de l'àmbit territorial de Catalunya de les empreses associades». Així, es delimitaven clarament els aspectes de caràcter econòmic de les activitats preventives, la determinació dels quals restava en l'àmbit de la competència de l'Estat.

En contrast amb el reconeixement pacífic de l'exercici de les competències autonòmiques efectuat per les diferents resolucions de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social des de l'any 2008, la Resolució de 13 de maig de 2013, objecte de dictamen, introdueix en l'apartat novè, sol·licitat, una articulació diferent de les actuacions de les comunitats autònomes. En concret, estableix el següent:

«Las comunidades autónomas que, en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, ostenten competencia de ejecución compartida con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en materia de coordinación de las actividades preventivas de este ámbito, podrán interesar, de entre los programas de actividades establecidos en el resuelve primero de esta resolución y respetando los destinatarios, actividades, criterios y objetivos de los mismos, el desarrollo de aquellas particularidades que les interesen. A tales fines, deberán comunicar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el plazo máximo de un mes desde la publicación de esta resolución en el "Boletín Oficial del Estado", las mencionadas actividades de desarrollo a

realizar por las mutuas en el territorio de la correspondiente comunidad autónoma.»

Així doncs, la Resolució de 13 de maig de 2013, a banda de qualificar la competència d'execució compartida, estableix, com a única forma d'actuació, la mera comunicació al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social de les activitats corresponents que han de desenvolupar les mútues en el seu àmbit territorial respectiu.

2. Una vegada descrit el context normatiu i el contingut de la Resolució objecte de la sol·licitud de dictamen, cal indicar els motius que, d'acord amb l'escrit del Govern, fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat.

El Govern considera que l'apartat novè de la Resolució de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social envaeix la competència de la Generalitat en matèria de seguretat social i buida de contingut la funció executiva de coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que desenvolupin a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, que expressament li atribueix l'article 165.1.d EAC. Així mateix, en tractar-se de l'activitat de prevenció de riscos laborals, entén també que hi incideixen de manera complementària els títols competencials que preveuen l'article 170.1.g EAC, relatiu a la competència executiva respecte de la normativa estatal sobre prevenció de riscos laborals i seguretat i salut en el treball, i l'article 162.3.b EAC, que atribueix la competència compartida sobre l'ordenació, la planificació, la determinació, la regulació i l'execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral.

Més en concret, la controvèrsia competencial que es formula respecte de l'apartat novè de la Resolució objecte de dictamen té un doble vessant.

D'una banda, el Govern considera que el text de la Resolució parteix d'una qualificació incorrecta de la competència autonòmica, en referir-se a una «competencia de ejecución compartida» i no a una competència compartida, que és el que preveu l'article 165 EAC. El procediment previst per l'esmentat apartat de la Resolució, segons el qual la Generalitat haurà d'«interessar» a la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social les particularitats que li interessin, d'entre els programes establerts per la mateixa Resolució, suposa, segons la sol·licitud de dictamen, el buidament de les competències referides assumides per la Generalitat. De l'altra, s'al·lega que aquest procediment comporta la imposició d'un control jeràrquic sobre l'exercici de les competències de la Generalitat, en sotmetre'l al judici d'un òrgan de l'Estat, la qual cosa és incompatible amb el caràcter polític de l'autonomia que reconeix la Constitució a les comunitats autònomes.

3. Un cop delimitat el contingut de la Resolució objecte de dictamen i expressats els motius que fonamenten la sol·licitud, en el fonament jurídic següent determinarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable a l'objecte del Dictamen i en el tercer procedirem a examinar l'adequació de l'apartat novè de la Resolució a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de seguretat social

Un cop exposat en el fonament jurídic precedent l'objecte del present Dictamen, cal que procedim a continuació a l'enquadrament competencial de l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per tal de poder determinar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que li és aplicable.

Una primera i simple aproximació al contingut de la Resolució, que hem descrit amb detall en el fonament anterior, ens permet concloure sense majors dificultats que tant el seu objecte material com la seva finalitat s'insereixen en la matèria sobre la qual es projecta el títol competencial de seguretat social, previst a l'article 149.1.17 CE. Com és sabut, l'esmentat precepte atribueix a l'Estat la competència sobre «[l]egislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici que les Comunitats Autònomes n'executin els serveis».

Així, la jurisprudència constitucional ha establert que correspon a l'Estat la competència sobre la legislació bàsica de les matèries que integren la seguretat social amb l'objectiu de garantir un règim únic i uniforme en el conjunt del territori estatal (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 3), tot reservant a les comunitats autònomes la competència per exercir la potestat legislativa en allò que no és bàsic, així com la potestat reglamentària i la funció executiva, sempre que tinguin atribuïda aquesta competència en els seus respectius estatuts d'autonomia. Per tant, en aquest darrer cas, ens trobem davant d'una competència compartida, tot i que cal posar de manifest que, en termes generals i fins al moment actual, l'exercici de la potestat legislativa per part de les comunitats autònomes en aquesta matèria ha estat molt reduït.

Aquesta distribució de funcions en matèria de seguretat social, articulada sobre la base del binomi bases/desenvolupament, s'altera, però, substancialment quan ens situem en l'àmbit del règim econòmic de la seguretat social. En aquest supòsit, la doctrina jurisprudencial ha reiterat que la competència de l'Estat no només inclou les potestats normatives, sinó que s'estén també a l'exercici de les competències executives, per tal de «[...] preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un "régimen público", es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que

garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1ª de la Constitución)» (STC 124/1989, FJ 3).

En matèria de seguretat social, la Generalitat ha assumit la competència compartida, respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, que inclou «d) L'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la seguretat social, en les matèries a què fa referència la lletra c, i també la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aconsegueixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals» (art. 165.1 EAC). Per tant, i com es desprèn del precepte esmentat, la Generalitat té atribuïda estatutàriament, en tot cas, la competència executiva en matèria de mútues d'accidents de treball i malalties professionals i, concretament, la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aquestes desenvolupin a Catalunya.

Així doncs, d'acord amb el bloc de la constitucionalitat integrat per l'article 149.1.17 CE i l'article 165.1.d EAC, la Generalitat és titular de la competència executiva en matèria de coordinació de les esmentades mútues quan aquestes duen a terme funcions instrumentals de col·laboració amb la Seguretat Social. En altres paraules, la competència compartida que estableixen tant la Constitució com l'Estatut en la matèria es concreta en l'exercici de les funcions executives per part de la Generalitat quan l'àmbit d'actuació de les citades entitats té lloc en territori català. D'aquesta manera, el terme coordinació no ha de ser interpretat en el sentit que ens remet a la clàssica definició o concepte de la potestat estatal de coordinació amb la qual s'atribueix a l'Estat una posició de preeminència en diverses matèries sinó a la capacitat que té la Generalitat d'ordenar i organitzar l'activitat de les mútues en l'espai que es troba sota la seva competència.

Cal precisar que l'article 165.1 EAC no prescriu una execució compartida, en el sentit que la competència s'exerceixi de manera conjunta i simultània per part de l'Administració de l'Estat i la Generalitat, sinó que estableix que la funció executiva, denominada o identificada en aquest cas com a activitat de coordinació, correspon en la seva integritat a l'Administració autonòmica catalana en la mesura que es desenvolupa a Catalunya.

Per tant, les funcions i potestats que inclou la coordinació de les mútues abasten plenament el contingut funcional de les competències executives, incloent des dels actes de mera gestió i organització fins a l'aprovació de les disposicions necessàries per a l'execució de la normativa estatal.

D'acord amb aquest cànon, l'exercici de les dites competències executives no s'ha de veure acotat ni restringit per una eventual intervenció executiva de l'Estat pel mer fet que la matèria de la qual deriva la funció executiva (la coordinació de les mútues) tingui una naturalesa compartida (seguretat social). La incidència estatal únicament vindria emparada en el cas que hi concorreguessin determinats supòsits excepcionals, com serien el seu caràcter imprescindible per garantir l'acompliment de la finalitat perseguida o l'assegurament de determinats drets constitucionals en un pla d'igualtat. Respecte d'aquest extrem, fins i tot en l'espai de la quasi exclusivitat estatal del règim econòmic de la seguretat social, no resulta sobrer recordar que les actuacions relatives a l'activitat de prevenció de riscos que poden realitzar les mútues en el marc de l'article 165.1 EAC no pertorben el seu funcionament econòmic uniforme ni generen directament ni indirectament desigualtats en els drets o obligacions dels ciutadans amb relació al sistema.

Finalment, un cop exposat el paràmetre derivat del corresponent enquadrament de l'apartat novè de la Resolució, i a efectes de donar resposta completa a la sol·licitud del Govern, hem de descartar que les

competències de la Generalitat recollides als articles 162.3.b EAC (salut pública, inclosa la laboral) i 170.1.g EAC (prevenció de riscos laborals) puguin incidir en la norma que estem examinant. Una vegada hem identificat l'article 165.1.d EAC com a títol prevalent, d'acord amb el seu contingut i finalitat coincidents amb el precepte que és objecte del nostre Dictamen, els altres títols al·legats esdevenen irrellevants en l'anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem de realitzar en el fonament següent.

Tercer. L'examen de l'adequació de l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013 a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències

1. Una vegada establert el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat relatiu a la matèria de seguretat social, ens correspon aplicar-lo a l'apartat novè, objecte de dictamen, per tal d'analitzar-ne l'adequació a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.17 CE i 165.1.d EAC).

En concret, es tracta d'emetre el nostre parer consultiu sobre l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, en virtut de la qual s'ha produït una modificació rellevant respecte de les resolucions precedents de naturalesa i contingut anàlegs, dictades des de l'any 2008 fins al 2012, pel que fa a la regulació de la coordinació amb les comunitats autònomes que tenen atribuïdes competències compartides amb l'Administració de l'Estat respecte de la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que duen a terme les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en el seus àmbits territorials respectius.

Aquest canvi s'ha produït en un doble sentit. Per una banda, en atribuir-se la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, en virtut de l'apartat novè, paràgraf

primer, la potestat executiva per establir la planificació anual de les activitats de la Seguretat Social en matèria de control i prevenció de les contingències professionals que han de desenvolupar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, emparant-se en l'article 68.2.b TRLGSS i l'Ordre TAS/3623/2006. I, per una altra, en substituir, segons es desprèn del redactat del paràgraf segon del mateix apartat, l'exercici de la competència compartida en la seva funció executiva, que té atribuïda la Generalitat en virtut de l'article 165.1.d EAC, sobre coordinació de les mútues, tot alterant la seva naturalesa, per convertir-la en un instrument de coordinació de nova creació que situa l'Estat en una clara posició de preeminència respecte de la Generalitat.

2. Del redactat de l'apartat novè, paràgraf primer, de la Resolució de 13 de maig de 2013 es desprèn que l'Estat, a diferència de les resolucions precedents dictades en aquest mateix àmbit d'actuació, exerceix amb plenitud una competència executiva sense tenir present la competència pròpia que té atribuïda la Generalitat en aquesta matèria. La Resolució estableix un pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació corresponent a l'any 2013. En aquest sentit, aquesta planificació es pot qualificar d'instrument de naturalesa executiva, tal com es deriva del contingut de la seva regulació, àmpliament descrit en el fonament jurídic primer, a banda de la forma de resolució que adopta, que és també típicament propi de les disposicions que s'insereixen en l'espai de realització de les competències executives.

Podem afirmar, així doncs, que ens trobem davant d'un instrument merament executiu, aliè a allò que integra el règim econòmic de la seguretat social, i que, precisament perquè té aquesta naturalesa, no habilita l'Estat per exercir íntegrament tant les potestats normatives com les funcions executives.

En conseqüència, per mitjà de l'apartat novè, paràgraf primer, de la Resolució, la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social està efectuant una autèntica alteració competencial en convertir una competència compartida en matèria de seguretat social en una competència exclusiva que s'estén a l'exercici de la funció executiva. Dit d'una altra manera, violenta el sistema de distribució de competències en ignorar la configuració de la competència de la Generalitat en matèria de seguretat social com a «compartida».

3. Pel que fa a l'apartat novè, paràgraf segon, de la Resolució de 13 de maig de 2013, cal prestar atenció a la conceptualització que fa de la competència en matèria de coordinació de les activitats preventives de la Seguretat Social que han d'aplicar les mútues, que qualifica de «competencia de ejecución compartida». L'Estat opera en aquesta Resolució un canvi de tipologia competencial respecte del que preveuen les resolucions precedents aprovades ininterrompudament des del 2008 fins al 2012. En efectuar aquesta alteració de la tipologia competencial, l'Estat limita de manera il·legítima la competència compartida en matèria de seguretat social, que inclou «[...] la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que acompleixen a Catalunya les mútues [...]», atribuïda a la Generalitat per l'article 165.1.d EAC. A parer nostre, doncs, no s'adequa a les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat ex articles 149.1.17 CE i 165.1.d EAC.

Si pensem atenció a la regulació que estableix aquest segon paràgraf en referir-se a l'exercici de la competència de coordinació de les activitats preventives, observem que preveu que les comunitats autònomes podran «interesar» (expressió que equival en aquest context a «fer participar a algú en un negoci o assumpte propi»), d'entre els programes d'activitats establerts en l'apartat primer de la Resolució, «el desarrollo de aquellas particularidades que les interesen», i afegeix que amb aquesta finalitat

hauran de «comunicar» al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, en el termini màxim d'un mes des de la publicació de la Resolució en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, les activitats que hauran de desenvolupar les mútues en el territori de la comunitat autònoma respectiva. Del tenor literal de les expressions utilitzades es deriva que, a partir de l'entrada en vigor d'aquesta Resolució, a la Generalitat li resta un marge d'actuació molt limitat per exercir la seva pròpia competència, atès que passa de ser ella mateixa qui determina i comunica a les mútues i al Ministeri les activitats preventives a realitzar per aquelles a simplement comunicar al Ministeri les que han de desenvolupar d'entre les establertes per la Secretaria d'Estat.

L'Estat ha substituït, per tant, l'exercici d'una funció executiva per l'establiment d'un procediment de mera participació de la comunitat autònoma. No en va l'expressió «podrán interesar» utilitzada per la Resolució equival, precisament, a fer partícip a la comunitat autònoma pel que fa a les particularitats que els interessin d'entre el conjunt de programes d'activitats establerts prèviament per l'Estat i respectant els destinataris, activitats, criteris i objectius d'aquells programes.

Al respecte, cal recordar que és doctrina constitucional reiterada que la previsió de mecanismes de cooperació o col·laboració ha de ser compatible amb l'exercici de les competències reconegudes pel bloc de constitucionalitat i, per tant, indisponibles, sense que aquells mecanismes puguin desplaçar o absorbir les competències de les administracions que en formen part. Així, la mera previsió d'una estructura organitzativa i de participació entre l'Estat i les comunitats autònomes, en tant que suposa una translació dels principis generals de cooperació i col·laboració, té per objecte afavorir l'adequada articulació de l'exercici de les respectives competències i, en aquest sentit, les dites previsions no alteren l'esquema de distribució competencial, ni impedeixen a la comunitat autònoma la creació dels serveis o unitats que estimi convenientes en atenció a l'adequat exercici de les competències

d'execució que li han estat constitucionalment atribuïdes «[...] siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas» (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8).

I en un sentit semblant es pronuncia la STC 95/2013, de 23 d'abril (FJ 5) quan afirma que «[l]a elaboración de informes, estudios o propuestas [...] responde a los principios generales de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y tiene por objeto favorecer la adecuada articulación de las respectivas competencias, sin que tales funciones sean susceptibles de alterar el marco competencial [...]».

4. En conseqüència, el canvi de regulació efectuat per la Resolució de 13 de maig de 2013 ens porta a concloure que l'Estat ha buidat de contingut la competència executiva de la Generalitat en matèria de coordinació de les activitats preventives que han de dur a terme les mútues, i ha alterat d'aquesta manera el sistema de distribució de competències en substituir la funció executiva que li correspon a la Generalitat per la previsió d'un procediment de participació entre l'Estat i la Generalitat. Aquesta regulació produeix el desplaçament de la competència estatutàriament assumida per la Generalitat en favor de l'Administració de l'Estat, que fixa els destinataris, criteris, activitats i objectius dels programes respecte dels quals la comunitat autònoma només pot comunicar aquells que elegeixi d'entre els que estableix l'Estat. D'aquesta manera, l'Estat parteix d'un model de distribució de competències que interpreta que la naturalesa compartida sobre una matèria es trasllada automàticament al caràcter també compartit i simultani en l'exercici de la competència executiva, concepció que és del tot contrària al bloc de la constitucionalitat i a la jurisprudència constitucional vigent.

En conclusió, l'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social,

que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013, vulnera la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.d EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. L'apartat novè de la Resolució de 13 de maig de 2013, per la qual s'estableix el Pla general d'activitats preventives de la Seguretat Social, que han d'aplicar les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social en la planificació de les seves activitats per a l'any 2013, vulnera la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.d de l'Estatut i no troba empara en l'article 149.1.17 de la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

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