



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 19/2013, de 16 de desembre,
sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de
suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual
s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995,
de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals**

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 l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (BOE núm. 233, de 28 de setembre de 2013).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 20 de novembre de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 19 de novembre de 2013 (Reg. núm. 3626), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 19 de novembre de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (BOE núm. 233, de 28 de setembre de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 21 de novembre 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, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el president Joan Egea 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 la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 28 de novembre de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3659) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat

que adjuntava com a documentació complementària, del subdirector general de Seguretat i Salut Laboral, un comunicat intern adreçat a l'Àrea Jurídica de la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals i un informe argumentari d'una probable invasió competencial de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, de data 14 de novembre de 2013.

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 16 de desembre de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el pronunciament del Consell sobre l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el contingut de l'únic precepte qüestionat de la Llei 14/2013 i el context normatiu en el qual s'insereix, per tal de, seguidament, assenyalar els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició del Govern.

1. La Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització (en endavant, Llei 14/2013) té per objecte donar suport a les persones, físiques o jurídiques, que exerceixen una activitat econòmica empresarial o professional, per tal d'afavorir el desenvolupament, el creixement i la internacionalització de la seva activitat, així com per fomentar una cultura emprenedora i un entorn favorable a l'activitat econòmica. Amb aquesta finalitat, incorpora un seguit de mesures que incideixen en àmbits molt diversos, com ara el de la prevenció de la seguretat i la higiene en el treball, que és el que interessa als efectes d'aquest Dictamen.

D'acord amb això, l'article 39 de la Llei 14/2013, intitulat «Prevenció de riscos laborals a les PIME» i inserit en el títol IV, conté un conjunt de previsions destinades a donar suport al creixement i desenvolupament de projectes empresarials. Més en concret, aquest precepte forma part del primer capítol d'aquest títol, que es dedica a la simplificació de les càrregues administratives amb què s'enfronten els petits i mitjans empresaris en el desenvolupament de la seva activitat.

De fet, a escala europea i per a l'àmbit específic de la prevenció de riscos laborals, ja es preveu la necessitat d'adaptar la normativa a les necessitats de les petites i mitjanes empreses. Concretament, el Tractat de funcionament de la Unió Europea (art. 153.2.b, que deriva dels antics art. 137 TCE i 118.A TCEE) disposa que les directives que s'elaborin en l'àmbit dels drets socials dels treballadors i, específicament, en el de la salut i la seguretat d'aquests, «eviten imposar restriccions de caràcter administratiu, financer i jurídic que siguin obstacle per a la creació i el desenvolupament de petites i mitjanes empreses». Coherentment amb això, la Directiva 89/391/CEE del Consell, de 12 de juny de 1989, relativa a l'aplicació de mesures per promoure la millora de la seguretat i de la salut dels treballadors en el treball, ja havia tingut en compte expressament aquest

mandat en el seu considerant quart, permetent que en determinades empreses (la categoria de les quals correspon definir als estats membres), segons les seves dimensions i activitats, l'empresari pugui assumir personalment, si té la capacitat suficient, les activitats de protecció i de prevenció de riscos professionals (art. 7.7).

Aquesta mateixa idea es troba recollida en la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, que implementa la citada Directiva 89/391/CEE, i que estableix que la política en matèria de seguretat i salut en el treball ha de tenir en compte les dificultats i necessitats específiques de les petites i mitjanes empreses, i que, a aquests efectes, preveu que l'elaboració de les disposicions generals en la matèria incorpori un informe sobre la seva aplicació a aquesta tipologia d'empresaris, el qual haurà d'incloure les mesures particulars que s'adoptin (art. 5.5 i 6.1.e LPRL).

D'aquesta manera, amb la pretensió última de fomentar i facilitar el funcionament de les PIME, l'apartat u de l'esmentat article 39 de la Llei 14/2013 modifica l'article 30.5 de la Llei 31/1995, com diu el preàmbul de la norma, per tal d'ampliar els supòsits en què aquestes empreses «poden assumir directament la prevenció de riscos laborals». Segons la regulació anterior, el petit empresari únicament podia assumir personalment les funcions de protecció i prevenció de riscos laborals si ocupava fins a deu treballadors, desenvolupava de forma habitual la seva activitat en el centre de treball i tenia la capacitat necessària per fer-ho. Però, després de l'actual reforma, aquesta possibilitat d'autoorganització de l'activitat preventiva es reconeix també a l'empresa que, complint els mateixos requisits, disposi de fins a vint-i-cinc treballadors, sempre que tingui només un centre de treball.

En consonància amb l'anterior mesura legal de simplificació de les obligacions de prevenció per a aquest tipus d'empresari, l'apartat dos del mateix article 39, que és el precepte que ara es dictamina, afegeix una nova disposició

addicional dissetena a la Llei 31/1995, que atribueix conjuntament a dos òrgans estatals, el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball (en endavant, INSHT), la prestació d'un assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball. Es tracta d'una actuació que pretén impulsar el compliment efectiu de les obligacions preventives del petit empresari d'una manera més simple, que es durà a terme en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, i que consisteix a dissenyar i posar en marxa un sistema que tingui com a finalitat facilitar-li l'assessorament que necessiti per organitzar personalment les seves activitats preventives.

Aquest precepte, segons declara el darrer incís de la disposició final novena de la Llei 14/2013, relativa al títol competencial, en la mesura que constitueix una modificació d'una altra norma vigent, que és la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, es considera dictat a l'empara del títol competencial que figuri en les normes objecte de modificació. Per tant, d'acord amb la disposició addicional tercera d'aquesta última Llei, el de l'article 149.1.7 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «legislació laboral».

2. La sol·licitud de dictamen, com hem avançat, qüestiona únicament l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que considera que «podria incórrer en excés competencial, amb afectació de la competència executiva de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals en la mesura en què atribueix a òrgans estatals la realització d'activitats executives».

En aquest sentit, entén que no es tracta «d'una activitat normativa d'innovació de l'ordenament jurídic que es situï en l'esfera de la competència estatal exclusiva sobre la legislació laboral, sinó que constitueix una actuació aplicativa de la legislació laboral, destinada a dur a la pràctica les regles de prevenció laboral establertes per la legislació laboral, que forma part de la

competència d'execució autonòmica» i que, per tant, vulnera l'article 170.1.g EAC. Així mateix, afegeix que aquesta lesió competencial «no es pot considerar enervada per la crida a la col·laboració amb les comunitats autònomes [...]» ja que aquesta «pressuposa el concurs voluntari de diversos titulars competencials per dur a terme una determinada actuació conjunta i en el present cas no hi ha diverses sinó una única competència autonòmica d'execució de la legislació laboral».

A continuació, la petició conté un altre tipus de consideració, basada en l'al·legació del Departament d'Empresa i Ocupació, al qual fa referència expressa, que podem dir que s'avança als efectes que podria comportar la regulació dels apartats u i dos de l'article 39 de la Llei 14/2013. Així, es creu que l'ampliació que fa l'apartat u d'aquest precepte de les empreses que podran establir el seu propi servei de prevenció o concertar-lo amb una entitat especialitzada (que ocupin fins a vint-i-cinc treballadors), suposarà que el Servei estatal «prevención10.es», previst fins ara per a les empreses de fins a deu treballadors i desenvolupat a la Resolució de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social 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, «s'estendrà a les empreses de fins a 25 treballadors».

Aquesta qüestió, però, no pot ser objecte del present Dictamen en la mesura que el nostre pronunciament tindria caràcter preventiu, pel fet que l'esmentada ampliació del Servei «prevención10.es» (i els consegüents efectes competencials que pot produir), que es denuncia, no està prevista expressament en la Llei 14/2013.

3. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del Dictamen se centrarà a examinar, en el fonament jurídic segon, l'ordre de distribució competencial

en matèria de riscos laborals, amb especial referència a l'abast de les competències executives de la Generalitat en aquesta matèria i, en el tercer, l'adequació a aquest paràmetre de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que afegeix una disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de riscos laborals, mitjançant la qual s'atribueix al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i a l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, la funció de prestar assessorament tècnic específic a les empreses, en matèria de seguretat i salut en el treball.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de prevenció de riscos laborals

1. Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pel Govern de la Generalitat, haurem de procedir, en primer lloc, a l'enquadrament de l'article 39.dos de la Llei 14/2013 en la matèria corresponent del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències.

En aquest punt, com ja hem assenyalat, segons la disposició final novena de la Llei 14/2013, el precepte objecte de la sol·licitud, en tant que conté una modificació de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, s'ha de considerar dictat a l'empara del títol competencial que figura en la disposició addicional tercera d'aquesta darrera Llei, que és el corresponent a la «legislació laboral» (art. 149.1.7 CE).

Per la seva banda, la petició de dictamen entén, igualment, que l'àmbit material en què s'ha d'ubicar el precepte qüestionat és el corresponent a l'esmentat article 149.1.7 CE, que assigna a l'Estat la competència per dictar la legislació laboral, sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les

comunitats autònomes. Afegeix, però, que, seguint allò que preveu aquesta mateixa norma constitucional, l'article 170.1.g EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals, que inclou, en tot cas, «[l]a prevenció dels riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball». Així, doncs, tant la Llei 14/2013 com la sol·licitud del Govern de la Generalitat són coincidents que la matèria competencial afectada és la «laboral». A la mateixa conclusió s'arriba després de l'examen del contingut de l'article 39.dos, objecte d'aquest Dictamen (la previsió d'un assessorament tècnic específic a les petites empreses en matèria de seguretat i salut en el treball, mitjançant el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a l'empresari per tal que pugui organitzar les activitats preventives), així com de la seva finalitat, que la rúbrica del capítol I, del títol IV, com hem avançat en el fonament jurídic anterior, lliga amb la simplificació de les càrregues administratives que, en aquest cas per raó de la normativa sobre riscos laborals, s'imposen a les empreses.

Quant a l'ordenació d'aquest àmbit d'actuació, té com a precedent constitucional el mandat contingut a l'article 40.2 CE, que encomana als poders públics vetllar per la seguretat i la higiene en el treball i, legalment, s'empara en l'article 4.2.d ET (dret a una adequada política en matèria de seguretat i higiene en la relació de treball), desenvolupat per l'article 19 (drets i deures del treballador derivats del contracte). Per tant, incideix en el dret del treballador a la protecció de la seva salut en el si de la relació laboral, i en el consegüent deure de l'empresari per garantir-lo, que és el principal subjecte obligat.

En síntesi, el precepte analitzat se situa en l'àmbit de la protecció de la salut i la seguretat dels treballadors davant els riscos derivats de les condicions de treball, una matèria de naturalesa palesament laboral. Així ho ha avalat el Tribunal Constitucional en la STC 195/1996, de 28 de novembre (FJ 11),

reiterant-ho, entre d'altres, en la més recent STC 211/2012, de 14 de novembre, en què afirma que «[...] refiriéndonos específicamente al ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, en el que se enmarca la regulación controvertida, ya hemos tenido ocasión de declarar que "en materia de legislación laboral, a la que indudablemente pertenece el subsector de seguridad e higiene y salud en el trabajo [...] la competencia normativa del Estado es completa"» (FJ 5).

Dit això anterior, hem d'assenyalar que la promoció de la «prevenció de riscos laborals» podria tenir relació amb un altre títol competencial, com ara el contingut en l'article 149.1.17 CE, en la mesura que els accidents laborals o les malalties professionals en què pot derivar una manca o deficient prevenció d'aquests riscos de l'entorn laboral genera les corresponents prestacions de la Seguretat Social. D'aquí que les activitats de prevenció de la Seguretat Social, que tenen com a finalitat controlar i reduir les contingències professionals, s'emmarquin en l'acció protectora d'aquesta entitat. Per la seva naturalesa, es tracta, però, de prestacions de la Seguretat Social destinades a orientar, informar, assessorar i assistir tècnicament els empresaris i els treballadors per compte d'altri o els autònoms, per tal d'ajudar-los a solucionar les deficiències que presenten les seves organitzacions, i que, per tant, no es poden identificar amb les activitats de prevenció regulades en la Llei 31/1995 (art. 68.2.b LGSS).

En aquest sentit, entre d'altres, la Seguretat Social també articula programes d'assessorament tècnic a les PIME i empreses de sectors preferents (Resolució de 13 de maig de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, en desenvolupament de l'Ordre TAS/3623/2006, de 28 de novembre) i, amb caràcter general, preveu l'afectació del resultat econòmic de la gestió de les mútues a la prevenció d'accidents de treball i de malalties professionals (art. 73 LGSS). Sobre l'abast de les competències compartides en matèria de seguretat social i, més concretament, sobre la competència

executiva de la Generalitat per coordinar les activitats de prevenció de riscos laborals per part de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, ens remetem al que vàrem dir, a bastament, en el DCGE 8/2013, de 8 d'agost (FJ 2).

Però en el cas que ara ens ocupa, per la seva naturalesa jurídica i el seu contingut i finalitat, les previsions de l'article 39.dos de la Llei 14/2013 no formen part d'aquesta acció protectora de la Seguretat Social, sinó de l'àmbit de la prevenció de la salut i la higiene dels treballadors en el seu entorn laboral, des de la perspectiva del compliment i l'organització dels deures de l'empresari sobre riscos laborals que, com hem vist, s'inclou en la matèria «competencial laboral».

2. Determinada, doncs, la inclusió de la norma objecte de la sol·licitud de dictamen en l'àmbit competencial relatiu a la «legislació laboral», correspon avançar ara en l'examen del règim de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya.

El repartiment competencial en matèria «laboral» és establert pel que preveuen els articles 149.1.7 CE i 170.1 EAC. El primer, com ja s'ha dit, atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre «[l]egislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes», i el segon atribueix a la Generalitat «la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals», en la qual s'inclou, segons també ha quedat exposat, «[l]a prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball» (lletra g). En aquest context, cal recordar que l'article 25.3 EAC, entre els drets en l'àmbit laboral, recull el dret de tots els treballadors a complir les tasques en «condicions de garantia per a la salut, la seguretat i la dignitat de les persones». I, també, en el mateix sentit, l'article 45.3 EAC, que incorpora el mandat socioeconòmic, adreçat als poders públics de Catalunya, de garantir els drets laborals, entre d'altres, mitjançant mesures

destinades a l'impuls i la promoció de la prevenció dels riscos laborals i de seguretat i d'higiene en el treball.

La matèria laboral va ser objecte d'un acurat examen en els nostres dictàmens 5/2012, de 3 d'abril (FJ 3), i 17/2012, de 20 de desembre (FJ 2), en què recollíem una abundant i consolidada jurisprudència constitucional, que ha estat sintetitzada per la STC 244/2012, de 18 de desembre. Concretament, l'alt tribunal ha assenyalat que l'expressió «legislació», que correspon en exclusiva a l'Estat, s'ha d'entendre en sentit material, amb independència de quin sigui el rang normatiu formal emprat, és a dir, que comprèn tant les lleis com els reglaments, mentre que la competència autonòmica inclou la emanació de reglaments interns d'organització dels serveis necessaris i de regulació de la pròpia competència funcional d'execució, així com, «[...] 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), así como el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia [...]» (FJ 4).

En relació amb la seguretat i higiene en el treball, la STC 211/2012, a la qual hem fet referència a l'inici d'aquest fonament jurídic (seguint pronunciaments anteriors, entre d'altres, les STC 360/1993, de 3 de desembre, FJ 4; i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 11), ha assenyalat que «[...] la competencia normativa del Estado es completa [...] siendo susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria [...], de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal. Quiere ello decir que, garantizada en tan alto grado la unidad de acción, [...] la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para

supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal [...] tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva» (FJ 5).

L'anterior significa que l'Estat disposa de tota la capacitat normativa reguladora de la prevenció de riscos laborals, mentre que les comunitats autònomes poden desenvolupar les actuacions que siguin necessàries per tal de fer-la efectiva, incloent-hi l'aprovació de reglaments interns d'organització dels serveis i la regulació de la pròpia competència executiva. A més, aquesta capacitat d'intervenció tan àmplia significa que l'assumpció per l'Estat de facultats executives ha de ser quelcom molt excepcional.

3. Amb referència a la definició de les competències executives, en el nostre Dictamen 11/2013, de 13 de setembre (FJ 2.2), ja vàrem tenir ocasió d'assenyalar que la jurisprudència constitucional no ha avançat gaire en la determinació de l'abast funcional d'aquest tipus competencial, ja que, d'una banda, les assimila, genèricament, al «[...] conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 3)» i, de l'altra, per la via merament negativa, sovint es limita a contraposar-les a la noció de «legislació».

En el mateix Dictamen i fonament jurídic, i prenent com a base la jurisprudència constitucional segons la qual les competències executives «[...] son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por disposiciones normativas» (STC 35/2013, de 14 de febrer, FJ 5, per a l'àmbit laboral, recollint la doctrina de les STC 196/1997, de 13 de novembre, FJ 7), vàrem precisar que «[...] més enllà que es tracta d'activitats d'aplicació de l'ordenament jurídic, que inclouen la potestat d'administració, així com la de dictar reglaments interns d'organització dels serveis corresponents (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), podem integrar en el concepte de competències executives un feix divers de facultats». Entre aquestes potestats executives esmentàvem les d'autoorganització, les

d'autorització, les de gestió, les de certificació i homologació, i les de control i sanció. Ara bé, a part d'aquesta classificació de les funcions executives, que obeeix a criteris tradicionalment assumits, no hi ha dubte que podem trobar tot un ventall d'actuacions instrumentals que pot fer servir l'Administració per a la seva organització i funcionament, i que mereixen també aquesta consideració.

En aquest sentit, l'Estatut de 2006 ha incorporat un concepte ampli de les competències executives de la Generalitat de Catalunya, atès el caràcter obert amb què es formula. Concretament, segons l'article 112 EAC, aquestes comprenen, a banda de la potestat reglamentària que calgui per executar la normativa de l'Estat i la d'autoorganització de la seva administració «en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública».

Pel que ara interessa, sobre l'abast funcional de les competències executives en l'àmbit de la prevenció de riscos laborals i, més concretament, quant a la seva distribució entre les administracions laborals competents, el Tribunal Constitucional mateix, en relació amb el sistema de declaració electrònica d'accidents de treball previst en l'Ordre TAS/2926/2002, de 19 de novembre, ha qualificat com a competències de naturalesa executiva un conjunt de funcions previstes a l'article 7 de la Llei 31/1995, com són les de promoció de la prevenció i l'assessorament, que es complementen i responen a l'objectiu final de vigilància i control del compliment de la normativa sobre prevenció de riscos laborals (STC 211/2012, FJ 4).

D'altra banda, però, en altres pronunciaments, ha considerat que les funcions de mer assessorament no tenen virtualitat per interferir en l'exercici de les competències d'execució que corresponen a les comunitats autònomes i que, per tant, no tenen caràcter exclouent de les que amb semblant naturalesa

puguin correspondre a les administracions autonòmiques. Dit en altres paraules, no són pròpiament competències executives.

En concret, l'alt tribunal s'ha pronunciat en aquest sentit en la STC 16/2013, de 31 de gener (FJ 9), referida específicament a les funcions de mer assessorament a les empreses sobre el nombre de centres i institucions formatius existents, dutes a terme per la Fundació Estatal per a la Formació en l'Ocupació (art. 11 RD 1046/2003, d'1 d'agost, pel qual es regula el subsistema de formació professional contínua). I també, poc després, la STC 95/2013, de 23 d'abril (FJ 5), amb relació a l'atribució a la Fundació esmentada d'un grup de funcions d'assessorament, suport i assistència tècnica necessària a les empreses per satisfer les necessitats de formació (en relació amb l'art. 24 de l'Ordre TAS/500/2004, de 13 de febrer, que desenvolupa l'esmentat art. 11), ha dit que no envaien les competències executives de les comunitats autònomes, en la mesura que no eren capaces de traduir-se en actes de gestió ni comportaven un menyscapte d'aquestes competències.

Finalment, cal recordar que només excepcionalment és possible l'assumpció de competències executives per part de l'Estat. Concretament, la jurisprudència limita la possibilitat de la seva centralització al fet que no es pugui establir cap punt de connexió que permeti l'exercici de les competències autonòmiques o quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública exercida sobre el dit objecte. Fins i tot, en aquest cas, exigeix que l'actuació tampoc no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o de coordinació, pel fet que requereixi un grau d'homogeneïtat que només pot garantir la seva atribució a un únic titular, forçosament l'Estat, de manera que sigui necessari recórrer a un ens supraordenat amb capacitat d'integrar interessos contraposats dels seus components parcials (STC 194/2011, de 13 de desembre, FJ 5; 102/1995, de 26 de juny, FJ 8, i

194/2004, de 4 de novembre, FJ 7). Sobre això, tan sols resta afegir que, d'acord amb una consolidada doctrina constitucional, tampoc no resulta adient atribuir, de forma genèrica i indistinta, determinades potestats executives tant a l'Estat com a les comunitats autònomes perquè, a banda d'alterar el sentit que la Constitució dóna a les competències compartides, «[...] comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado "la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas"» (per totes, STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9).

4. Per acabar d'exposar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat amb el qual haurem d'examinar el precepte qüestionat pel Govern de la Generalitat, ens referirem a les tècniques de cooperació i col·laboració entre les instàncies estatals i autonòmiques, que el mateix Tribunal Constitucional ha definit, reiteradament, com a consubstancials al model d'Estat que estableix la Constitució. En aquest sentit, com ja hem indicat, correspon a l'Estat la competència exclusiva en matèria de «legislació laboral», la qual cosa significa que està habilitat també per preveure òrgans de deliberació, consulta o proposta, sempre que amb això no es pretengui substituir l'exercici de les competències executives, que són indisponibles i irrenunciables i han de ser exercides precisament per les comunitats autònomes (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8).

És a dir, la utilització de tècniques de cooperació o de coordinació, per molt que, sovint, siguin imprescindibles per al funcionament de l'Estat autonòmic, no permet alterar el principi de competència. D'aquesta manera, l'establiment d'òrgans de deliberació i consulta respon adequadament a la finalitat del principi de cooperació sempre que les seves funcions es limitin a la mera proposta i, per contra, no s'adiu amb l'ordre constitucional de distribució de competències si aquests òrgans exerceixen funcions

administratives que estan atribuïdes estatutàriament i amb caràcter exclusiu a la comunitat autònoma (STC 331/2005, de 15 de desembre, FJ 10.b).

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre

Un cop ha quedat exposat el règim competencial aplicable a la matèria «legislació laboral», hem d'examinar com es projecta sobre l'article 39.dos de la Llei dictaminada, el qual afegeix una disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, amb la redacció següent:

«Disposició addicional dissetena. Assessorament tècnic a les empreses de fins a vint-i-cinc treballadors.

En compliment de l'apartat 5 de l'article 5 i dels articles 7 i 8 d'aquesta Llei, el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, han de prestar un assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball a les empreses de fins a vint-i-cinc treballadors.

Aquesta actuació consisteix en el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a facilitar a l'empresari l'assessorament necessari per a l'organització de les seves activitats preventives, impulsant el compliment efectiu de les obligacions preventives de manera simplificada.»

1. Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, el Govern considera que la norma transcrita «[...] podria incórrer en excés competencial, amb afectació de la competència executiva de la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals en la mesura en què atribueix a òrgans estatals la realització d'activitats executives». Ho fonamenta en el fet que l'establiment d'un servei d'assessorament tècnic a les empreses de fins a vint-i-cinc

treballadors per tal que organitzin activitats preventives i compleixin les seves obligacions en aquesta matèria, així com el disseny de l'instrument informàtic que ha de permetre la prestació d'aquest servei i facilitar l'activitat preventiva dels empresaris, constitueixen actes d'execució de la legislació estatal que, com a tals, corresponen a la competència d'execució en matèria de treball i relacions laborals, que l'article 170.1.g EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya, el qual inclou la prevenció dels riscos laborals. En resum, l'òrgan sol·licitant entén que aquesta previsió es correspon amb una aplicació de la legislació sobre prevenció de riscos laborals.

Afegeix, també, que la lesió competencial no es pot considerar enervada per la crida a la col·laboració a les comunitats autònomes que fa el mateix precepte qüestionat, en la mesura que no es tracta d'una actuació conjunta de diversos titulars competencials sinó «d'una única competència autonòmica d'execució de la legislació laboral».

2. Per bé que els dubtes del Govern de la Generalitat se centren en l'apartat dos de l'article 39 de la Llei 14/2013, el correcte enteniment d'aquest precepte requereix que el posem en relació amb l'apartat u, atès que, com ja hem assenyalat abans, en deriva. En efecte, mentre que l'esmentat apartat u modifica l'apartat 5 de l'article 30 LPRL en el sentit que amplia, a les empreses que tenen fins a vint-i-cinc treballadors, la possibilitat que l'empresari assumeixi personalment les funcions de prevenció, l'apartat dos, en correlació amb l'anterior, s'ocupa de la intervenció de l'Administració en l'organització dels serveis de prevenció amb l'objectiu de facilitar que aquests empresaris puguin adoptar la modalitat organitzativa a la qual es refereix l'esmentat article 30.5 LPRL. Tot això, com indica la rúbrica del capítol I del títol IV de la Llei que s'analitza, amb la declarada finalitat de «[s]implificació de les càrregues administratives» en aquestes empreses.

Es tracta d'una actuació que s'atribueix a l'Estat, consistent, com hem vist, en la prestació d'un «assessorament tècnic específic en matèria de seguretat i salut en el treball», que, segons precisa el paràgraf segon de la tantes vegades citada disposició addicional dissetena, es concreta en el disseny i la posada en marxa d'un sistema que faciliti l'organització de les activitats preventives de l'empresari, alhora —això és important retenir-ho— que s'ha de fer «impulsant el compliment efectiu de les obligacions preventives de manera simplificada»; és a dir, les que es deriven de l'aplicació de la legislació sobre riscos laborals. I diem que és important perquè aquesta actuació de l'Administració, com veurem més endavant, presenta una relació directa amb la gestió de les polítiques de prevenció que fonamenten la millora de les condicions de treball amb una clara vinculació amb els drets de la persona treballadora (art. 25.3 i art. 4.2.d i 19 ET).

Cal observar que la funció prestacional que s'analitza s'atribueix a dos òrgans de l'Administració general de l'Estat: el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'Institut Nacional de Seguretat i Higiene en el Treball, que és un organisme autònom, dotat de personalitat jurídica, adscrit a l'esmentat Ministeri i dependent orgànicament de la Sotssecretaria d'Ocupació i Relacions Laborals (RD 577/1982, de 17 de març). Tot i que el text de la norma no ho precisa, hom pot entendre que aquesta dualitat reproduïx l'esquema que, per al servei públic «Prevenció.10», estableix la Resolució de 22 de febrer de 2013, de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social, segons la qual la titularitat del servei li correspon a aquesta, mentre que la seva gestió s'encarrega a l'Institut. Sigui com sigui, això no ha de resultar rellevant als efectes del nostre examen, ja que, com hem dit, aquest se centrarà en la determinació de la naturalesa de l'actuació que s'hi regula.

Com ha quedat exposat en el fonament jurídic primer, tant el dret europeu com l'estatal s'han fet ressò del fet que la implantació de sistemes preventius eficaços no és una tasca fàcil per a les petites empreses, sobretot a causa de

la limitació dels mitjans de què disposen, motiu pel qual han de recórrer sovint a l'ajuda que proporcionen els serveis de prevenció aliens. En aquest sentit, precisament, la nova disposició addicional dissetena de la LPRL constitueix la concreció normativa que ha de permetre l'assoliment dels objectius que, de forma genèrica, ja havia fixat l'article 5.5 LPRL, en el seu apartat final, el qual, alhora, es fa ressò de les exigències contingudes en els tractats originaris (actual art. 153 TFUE) i en la Directiva 89/391/CEE, de 12 de juny de 1989, implementada per la Llei de riscos laborals.

En síntesi, el precepte dictaminat pretén que les petites empreses puguin conformar sistemes preventius més simples amb els quals assolir resultats satisfactoris en l'àmbit de la seguretat i salut en el treball. És a dir, a la pràctica, l'articulació d'aquesta actuació pública esdevindrà una opció per a les PIME que els facilitarà el desenvolupament de les activitats preventives mitjançant l'assumpció personal o l'autoorganització d'aquestes. I, per tant, l'Administració està assumint, en certa manera, part de les funcions que, sovint, el petit empresari es veu obligat a externalitzar a través de les entitats especialitzades i, en darrer terme, garantint que durà a terme correctament les seves obligacions en aquest àmbit.

Tot l'anterior explica que la disposició addicional dissetena es contingui en una llei formal i que —i això és important destacar-ho— la seva formulació comenci, precisament, per justificar que es dicta en compliment del que disposen l'abans al·ludit apartat 5 de l'article 5 i els articles 7 i 8 LPRL. És a dir, com hem avançat, d'una banda, persegueix fer efectius els objectius legalment fixats en matèria de prevenció de riscos pel que fa a l'atenció de les necessitats i les dificultats específiques que tenen les PIME (art. 5.5 LPRL); i, de l'altra, determina els òrgans competents per a l'assumpció de les funcions d'assessorament tècnic, vigilància i control amb les quals s'han d'assolir els objectius esmentats (art. 7 LPRL). I, això últim, decidint una forma centralitzada d'organització que, en principi, no encaixa amb la

distribució de funcions entre les diferents administracions laborals competents que estableix l'esmentat article 7 LPRL, al qual diu donar compliment. Pel que fa a l'article 8 LPRL, cal recordar que, a banda d'atribuir a l'INSHT l'establiment de la cooperació necessària amb els òrgans de les comunitats autònomes amb competències sobre la matèria, enumera les funcions que li corresponen, entre les quals s'inclou l'assessorament tècnic en l'elaboració de les normes sectorials, però no l'assessorament específic a les empreses, que és al que fa referència el precepte dictaminat. En definitiva, una interpretació integrada de la disposició dictaminada amb els articles en el compliment dels quals s'ha dictat ens permet afirmar que estem davant d'una norma amb rang legal que habilita competencialment el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social i l'INSHT per dur a terme actuacions que es projecten sobre l'aplicació de la normativa estatal en matèria de riscos laborals.

En efecte, la seva finalitat és desenvolupar una política de prevenció concreta, que deriva, com hem vist, del deure d'evitar l'establiment de traves de caràcter administratiu, financer i jurídic que obstaculitzin la creació i el desenvolupament de petites i mitjanes empreses. En aquest cas, això es fa mitjançant la creació d'un sistema per a l'assessorament en l'organització de les activitats preventives de l'empresari que s'haurà de basar necessàriament en les directrius i exigències de la Llei 31/1995 i el Reial decret 39/1997, de 17 de gener, pel qual s'aprova el reglament dels serveis de prevenció, així com en els reglaments específics en matèria de prevenció de riscos laborals. Ara bé, per al desenvolupament d'aquestes polítiques, l'Estat disposa de tota la capacitat normativa (legislativa i reglamentària), que, segons ha reconegut la jurisprudència constitucional, li proporciona un altíssim grau d'unitat d'acció, mentre que correspon a les comunitats autònomes l'exercici de les competències de gestió o de mera execució de la dita normació estatal (STC 211/2012, FJ 5).

Després de les consideracions efectuades, podem afirmar que la prestació d'un assessorament tècnic i específic prevista en la nova disposició addicional dissetena de la Llei 31/1995, en tant que es concreta en el disseny i la posada en marxa d'un sistema adreçat a facilitar al petit empresari l'organització de les seves activitats preventives, consisteix en un conjunt de directrius i d'actuacions aplicatives necessàries per a la posada en pràctica de la normativa laboral reguladora del sistema de prevenció de riscos laborals (STC 194/1994, de 23 de juny, FJ 3).

No estem davant, doncs, del mer subministrament d'informació sobre mitjans, difusió d'iniciatives o de dades tècniques al qual es referia la jurisprudència constitucional anteriorment citada, en particular la STC 95/2013 (FJ 5). Ans al contrari, es tracta de la creació i organització d'un servei, resultat d'un mandat legal, que es relaciona amb el compliment per part del petit empresari de les seves activitats preventives. Per tant, les instruccions que aquest servei proporcioni s'han d'entendre associades a l'obligatorietat de l'observança que deriva de la normativa que l'empresari ha d'aplicar i que integra el marc de les seves responsabilitats (art. 14.2 i 42 LRPL). És en aquest sentit que hom pot afirmar que l'actuació pública que ara ens ocupa s'insereix en el deure dels poders públics de vetllar per la millora de les condicions de treball i, en conseqüència, forma un tot indissoluble amb les funcions de vigilància i control que, per la seva naturalesa executiva (STC 211/2012, FJ 4), l'article 7 LPRL atribueix a l'Administració laboral competent.

El caràcter executiu d'aquestes actuacions vindria també confirmat pel fet que la mateixa Llei de prevenció de riscos laborals, en el paràgraf segon del seu article 9.2, regula com a funcions executives (que, com a tals, s'atribueixen a les administracions laborals competents) unes actuacions gairebé idèntiques i referides igualment a les petites i mitjanes empreses i a les de sectors d'activitat amb un nivell de risc o sinistralitat més elevat.

D'altra banda, cal indicar que no és procedent la seva gestió centralitzada per l'Estat, ja que no concorren els supòsits excepcionals que la jurisprudència constitucional exigeix. En efecte, no es tracta d'una actuació administrativa que sigui imprescindible per garantir l'acompliment de la finalitat perseguida (simplificar l'organització de l'activitat de prevenció del petit empresari) ni d'assegurar l'exercici d'un dret constitucional en condicions d'igualtat. A més, la naturalesa mateixa de l'objecte d'aquesta actuació de l'Administració admet fàcilment l'establiment de punts de connexió que respectin les competències executives autonòmiques.

3. Arribats a aquest punt, i tot i que, com ja ha quedat determinat, no es justifica la centralització de les funcions executives que ens ocupen, hem d'afegir que la invocació que la disposició addicional dissetena fa a la col·laboració amb les comunitats autònomes, al mateix nivell que la dels agents socials, tampoc no empararia el legislador per traslladar aquesta competència executiva autonòmica a l'Administració de l'Estat. Efectivament, quant a la col·laboració que s'hi preveu, el Tribunal Constitucional ha insistit que la participació dels agents socials en l'àmbit laboral no pot consistir en l'exercici de funcions de gestió o d'execució sinó que s'ha de circumscriure a actuacions de naturalesa consultiva, de proposta o de deliberació (STC 95/2002, de 25 d'abril, FJ 16; 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8.b, i 35/2013, de 14 de febrer, FJ 8).

D'acord amb això, doncs, no es tracta d'una col·laboració en l'exercici de les competències respectives, estatals i autonòmiques, sinó de l'absorció i atribució a l'Estat d'una competència executiva de la Generalitat en la qual aquesta passa a tenir una simple participació. Sobre això, ja en el citat Dictamen 8/2013 recordàvem 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 la

constitucionalitat i, per tant, indisponibles, sense que aquells mecanismes puguin desplaçar o absorbir les competències de les administracions que en formen part» (FJ 3.3).

En conseqüència, l'article 39.dos de la Llei 14/2013, que afegeix la disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, vulnera les competències executives de la Generalitat que estableix l'article 170.1.g EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

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

CONCLUSIÓ

Única. L'article 39.dos de la Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional dissetena a la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, vulnera les competències executives de la Generalitat que estableix l'article 170.1.g EAC i no troba empara en l'article 149.1.7 CE.

Adoptada per unanimitat.

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