



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusió del Dictamen:

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.

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 dels riscos laborals, la seguretat i la higiene en el treball.

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. Segons la disposició final novena de la Llei 14/2013, aquest precepte, en tant que conté una modificació de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals (en endavant, LPRL o Llei 31/1995), 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).

L'apartat dos de l'article 39 de la Llei 14/2013, que és el precepte dictaminat, 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.

El correcte enteniment d'aquest precepte requereix posar-lo en relació amb l'apartat u de l'article 39, atès que 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'article 30.5 LPRL.

Es tracta d'una actuació que s'atribueix a l'Estat, consistent 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 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 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. Aquesta actuació de l'Administració 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).

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.

Això anterior explica que la disposició addicional dissetena es contingui en una llei formal i que la seva formulació comenci, precisament, per justificar que es dicta en compliment del que disposen l'apartat 5 de l'article 5 i els articles 7 i 8 LPRL. És a dir, 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). 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 permet afirmar que es tracta 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.

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. No es tracta, doncs, del mer subministrament d'informació sobre mitjans, difusió d'iniciatives o de dades tècniques al qual fa referència la jurisprudència constitucional, en particular la STC 95/2013, de 23 d'abril (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 aquesta actuació pública 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, de 14 de novembre, FJ 4), l'article 7 LPRL atribueix a l'Administració laboral competent.

El caràcter executiu d'aquestes actuacions es confirmaria també pel fet que la mateixa Llei 31/1995, 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, s'indica que no és procedent la seva gestió centralitzada per part de l'Estat, ja que no es donen 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.

Cal 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, en el Dictamen 8/2013 es recordava 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.