

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11712 *Pleno. Sentencia 198/2015, de 24 de septiembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 7473-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del art. 39.2 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por el que se añade una disposición adicional decimoséptima a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. Competencias en materia de prevención de riesgos laborales: regulación del asesoramiento técnico a empresas de hasta veinticinco trabajadores que no vulnera las competencias ejecutivas autonómicas. Votos particulares.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7473-2013, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el art. 39.2 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por el que se añade una disposición adicional decimoséptima a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 26 de diciembre de 2013, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en nombre y defensa de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 39.2 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por el que se añade una disposición adicional decimoséptima a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El escrito de interposición del recurso comienza señalando que se limita, exclusivamente, a cuestionar el apartado 2 del art. 39 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, precepto incluido en el título IV, capítulo I de dicha Ley, relativo a la simplificación de las cargas administrativas, por el que se añade a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, una nueva disposición adicional decimoséptima, relativa al asesoramiento técnico a las empresas de hasta 25 trabajadores. Esta disposición, señala el Abogado de la Generalitat de Cataluña, contiene un mandato indistinto, al Ministerio de Empleo y

Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, para que, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, presten a las empresas de hasta 25 trabajadores, asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo y para que, a tal efecto, tales órganos estatales lleven a cabo el diseño y la puesta en marcha de un sistema operativo que facilite a los empresarios la organización de las actividades preventivas y el cumplimiento efectivo de sus obligaciones preventivas, de forma simplificada.

Añade que según el último párrafo de la disposición adicional novena de la Ley 14/2013, los artículos que, como el art. 39.2 que se impugna, constituyan modificación de normas vigentes (en este caso, por adición de una nueva disposición adicional decimoséptima a la Ley de prevención de riesgos laborales), deben considerarse dictadas al amparo del título competencial que figure en las normas objeto de modificación. Por ello, afirma que, en la medida en que según su disposición adicional tercera, la Ley de prevención de riesgos laborales constituye legislación laboral dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, hay que concluir que el art. 39.2 de la Ley 14/2013 está amparado en el art. 149.1.7 CE, que confiere al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, a juicio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, tanto la prestación de un servicio de asesoramiento, como la creación de un sistema operativo que facilite a los empresarios la implantación de las medidas preventivas y el cumplimiento de sus obligaciones preventivas de forma simplificada, que la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley de prevención de riesgos laborales atribuye a órganos estatales, constituyen, materialmente, actividades de ejecución de la legislación laboral, para cuya realización el Estado carece de competencia ex art. 149.1.7 CE, correspondiendo por el contrario a la Generalitat de Cataluña llevar a cabo las referidas actividades, conforme a lo dispuesto en el último inciso del citado art. 149.1.7 CE y en el art. 170.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) según el cual la Generalitat de Cataluña ostenta la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye, en todo caso, la prevención de los riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo. De ahí que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña estima que el art. 39.2 de la Ley 4/2013, al añadir una nueva disposición adicional a la Ley de prevención de riesgos laborales que atribuye a órganos estatales el ejercicio de funciones ejecutivas de competencia autonómica, incurre en exceso competencial y es inconstitucional por vulneración del orden constitucional de competencias.

b) A continuación, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, sentado que el precepto controvertido se encuadra en la materia laboral por las razones anteriormente señaladas, hace alusión al reparto constitucional de competencias en materia laboral y de prevención de riesgos laborales.

Tras recordar la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia laboral, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha destacado que la exclusividad de la competencia estatal sobre la normativa laboral obliga a una apreciación muy restrictiva de las facultades ejecutivas que excepcionalmente puede retener el Estado, en los casos en que la actividad de ejecución trascienda el ámbito de una Comunidad Autónoma y no sea posible garantizar la ejecución autonómica mediante la fijación de puntos de conexión o a través de mecanismos de cooperación o coordinación.

Señala que por lo que se refiere a la materia prevención de riesgos laborales, la STC 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), define como funciones ejecutivas en materia laboral las que incluye el art. 7 de la Ley de prevención de riesgos laborales relativas a la «promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sanción de las infracciones a dicha normativa».

En definitiva, conforme a la interpretación formulada por la jurisprudencia constitucional, considera que el reparto constitucional y estatutario de competencias en materia laboral parte de una nítida distinción entre, de una parte, la competencia normativa para dictar

disposiciones legales *ad extra*, mediante las que se innova el ordenamiento jurídico, que el art. 149.1.7 CE reserva en exclusiva al Estado, ya que de esa forma se garantiza la unidad del ordenamiento laboral y la igualdad de derechos y deberes laborales de los ciudadanos y, de otra parte, la competencia de ejecución de la legislación laboral, que conforme al citado art. 149.1.7 han asumido estatutariamente las Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña, mediante el art. 170.1 EAC, comprendiendo dicha competencia de ejecución la potestad reglamentaria para aprobar reglamentos organizativos, así como el conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la legislación laboral, incluidas las potestades de intervención administrativa, certificación y homologación, inspección, sanción y gestión económica y financiera. Siendo en todo caso procedente una interpretación restrictiva de los supuestos en que excepcionalmente la doctrina constitucional admite la retención estatal de funciones ejecutivas de competencia autonómica, habida cuenta de que la exclusividad normativa del Estado en materia laboral ya garantiza suficientemente la unidad del sistema de relaciones laborales.

c) Por lo que se refiere ya a la inconstitucionalidad del art. 39.2 de la Ley 14/2013, recuerda que el art. 40.2 CE no exige, como otros preceptos de este mismo capítulo tercero, una actuación directa de los poderes públicos, sino que la acción que impone a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, supone, según ha destacado la doctrina, una actuación indirecta, en la que media la actuación de terceros empresarios. Por otra parte, el mandato que formula el citado precepto constitucional prescribe una acción preventiva, no meramente reparadora, puesto que impone que el desarrollo de la actividad laboral se lleve a cabo en condiciones de seguridad y de higiene, es decir, que se realice en un entorno libre de riesgos para la salud de los trabajadores. Al mandato constitucional de velar por la seguridad e higiene en el trabajo hay que añadir las obligaciones de Derecho comunitario derivadas de la integración de España en la Unión Europea.

Recuerda que el sistema de prevención de la salud laboral a cargo de la empresa establecido por la Ley de prevención de riesgos laborales se basa en tres elementos, por una parte el plan de prevención de los riesgos laborales, que debe integrarse en el sistema general de gestión de la empresa y, por otra parte y como instrumentos para la gestión y aplicación de dicho plan de prevención de riesgos, la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva. Ello no obstante, el art. 16.2 bis de la Ley de prevención de riesgos laborales permite que en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de las actividades realizadas y en los términos que se determinen reglamentariamente, las empresas pueden formular estos tres documentos, esto es, el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, de forma simplificada, siempre que ello no suponga una reducción del nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores. Al amparo de la referida remisión normativa, indica que el apartado 4 del art. 2 del Real Decreto 39/2007, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, ha desarrollado los términos en los que las pequeñas empresas pueden proceder al cumplimiento simplificado de sus obligaciones de prevención. Así, de acuerdo con dicho desarrollo reglamentario, el cumplimiento simplificado de las obligaciones de prevención laboral, permite que las pequeñas empresas fusionen en un único documento, de extensión reducida, el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Dicho documento único debe contener medidas operativas para integrar la prevención en la actividad de la empresa, determinar los puestos con riesgos y prever medidas concretas para evitarlos o reducirlos.

De este modo, afirma que el legislador estatal ha sido particularmente sensible a la necesidad de asegurar que las pequeñas empresas cumplan sus obligaciones de prevención laboral. Sin embargo, a su juicio, la disposición adicional decimoséptima que el art. 39.2 de la Ley 4/2013 ha añadido a la Ley de prevención de riesgos laborales, no se ha limitado a establecer, en un plano estrictamente normativo, al amparo de su competencia exclusiva sobre legislación laboral, unas determinadas directrices técnicas y de coordinación para asegurar los fines unitarios del servicio público de asesoramiento a las

pequeñas empresas que deben prestar las Comunidades Autónomas competentes para la ejecución de la normativa laboral estatal, sino que ha asignado directamente las facultades de organización del servicio de asesoramiento y el diseño de un sistema operativo para su prestación, a dos órganos estatales, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Pues bien, para la Generalitat de Cataluña el diseño de un sistema operativo para prestar el servicio de asesoramiento a las pequeñas empresas en materia de riesgos laborales, como la propia prestación del servicio de asesoramiento técnico a las pequeñas empresas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, constituyen actuaciones aplicativas de la normativa estatal en materia laboral, que forman parte de la competencia ejecutiva que el art. 170.1 g) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye, en todo caso, la prevención de los riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.

Añade que la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley de prevención de riesgos laborales incorporada por el art. 39.2 de la Ley 14/2013 no se limita a habilitar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para que lleven a cabo meras acciones puntuales y esporádicas de asesoramiento, sino que les encomienda la prestación de un verdadero servicio público de asesoramiento técnico a las pymes en materia de prevención de riesgos laborales, que como tal servicio público requiere disponer de una estructura organizativa adecuada.

Así, considera que la prestación de dicho servicio público de asesoramiento técnico debe sustentarse, como mínimo, en dos pilares. De una parte, la elaboración por parte de profesionales competentes, de una documentación técnica en formato de manuales, instrucciones, formularios, etc., en la que se plasmen las normas y directrices en materia de prevención de riesgos laborales establecidas por la Ley de prevención de riesgos laborales, el Reglamento de los servicios de prevención y los restantes reglamentos sectoriales de prevención de riesgos laborales, a través de la cual las pymes puedan conocer sus obligaciones en materia y cumplirlas de forma simplificada. Y de otra parte, requiere la implantación de un sistema operativo o plataforma material, probablemente electrónica, que permita a las pymes el acceso a los referidos manuales, instrucciones, formularios, etc., destinados a asesorarlos y a facilitarles el cumplimiento simplificado de sus obligaciones.

Insiste en que el servicio público de asesoramiento técnico a las pymes exige comprometer un conjunto de medios materiales, personales y económicos para la creación de una estructura organizativa capaz de prestar dicho servicio, lo que sin duda constituye una actividad administrativa de ejecución de la normativa laboral. Carácter ejecutivo que así mismo le ha reconocido la STC 211/2012, de 14 de noviembre, en cuyo fundamento jurídico 4 a), se califica el asesoramiento técnico en materia de prevención de riesgos laborales al que se refiere el art. 7.1 b) de la Ley de prevención de riesgos laborales, como una función de ejecución de la legislación laboral.

A todo lo anterior añade que este servicio público de asesoramiento técnico a las pymes para que se cumplan sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, se inserta en el deber de los poderes públicos de velar por las condiciones de trabajo y en esa medida forma parte indisociable de las funciones de control y vigilancia, de naturaleza ejecutiva, que el art. 7 de la Ley de prevención de riesgos laborales atribuye a la Administración laboral competente, o sea a la Generalitat de Cataluña.

Señala que la actividad de asesoramiento a las pequeñas empresas en materia de prevención de riesgos incorporada por el art. 39.2 de la Ley 14/2013 a la Ley de prevención de riesgos laborales, carece de efectos supraterritoriales, y es claro que para alcanzar sus objetivos de facilitar a los empresarios el cumplimiento de sus obligaciones preventivas no es precisa una actuación centralizada, sino que es posible su fragmentación en los distintos territorios autonómicos, sin que de dicha compartimentación de la actividad se derive ningún menoscabo para la eficacia del servicio de asesoramiento a las pymes, antes al contrario su territorialización puede redundar en una mayor eficacia de la acción

asesora, habida cuenta de que permite diseñar los programas de asesoramiento adecuados a las tipologías de las empresas y a las peculiaridades de los distintos sectores y ramas productivas presentes en cada una de las Comunidades Autónomas.

Por último, indica que la alusión a la colaboración autonómica no sana la lesión competencial alegada, ya que se trata de una invocación a la colaboración con las Comunidades Autónomas meramente formal, dirigida, justamente, a eludir el presente reproche competencial, pero que no basta para negar la efectiva extralimitación competencial en que incurre la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley de prevención de riesgos laborales.

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó, por providencia de 28 de enero de 2014, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 3 de febrero de 2014, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

El Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 4 de febrero de 2014, tener por personado al Abogado del Estado y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para realizar alegaciones.

5. La Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 5 de febrero de 2014, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado el 12 de febrero de 2014.

6. El Abogado del Estado se personó, mediante escrito de alegaciones registrado en el Tribunal el 4 de marzo de 2014, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Comienza su escrito el Abogado del Estado recordando cuál es el objeto del recurso y la delimitación de competencias en materia de legislación laboral.

Señala que la norma impugnada prevé de manera expresa la actuación del órgano estatal en colaboración con las Comunidades Autónomas, de cara al diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar institucionalmente a los empresarios el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades de prevención de riesgos. En el ámbito material de competencias compartidas, en el plano del binomio legislación-ejecución, y a la vista de la jurisprudencia constitucional conforme a la cual la competencia legislativa atribuida al Estado incluye también el desarrollo reglamentario en cuanto que efectivamente competencia reguladora que sin salirse del marco de la norma con rango de ley formal, innova la realidad jurídica objeto de regulación, es una competencia que puede, por efecto de esa misma potestad ordenadora que toda normación comporta, determinar los instrumentos de cooperación, así como el alcance y eficacia de los mismos.

A su juicio, si la legislación estatal ha predeterminado el medio específico de actuación coordinada con las Comunidades Autónomas, lo ha configurado en sus rasgos generales, es a dicho medio y con el alcance y eficacia previstos en la norma estatal al que habrá de estarse como cauce específico de actuación, como cauce de gestión de la concreta competencia compartida. Sin perjuicio, a la vez, de que en desarrollo de esa Ley estatal pueda el mismo Estado central concretar después por vía reglamentaria de ejecución el

grado de participación y las pautas a las que habrá de acomodarse la actividad conjunta, de actuación coordinada, de los órganos competentes de ambas Administraciones territoriales.

Indica que el artículo impugnado no sustrae competencias autonómicas de ejecución. Se trata de una norma que presuponiendo tanto la necesidad de una cierta uniformidad en la ejecución de la normativa básica estatal sobre prevención de riesgos laborales, competencia exclusiva del Estado, como la competencia misma de ejecución autonómica para llevar a cabo la aplicación de las medidas legisladas en el ámbito específico del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, y la necesidad de cohonestar ambas competencias en la práctica, prevé, en línea de lo que la jurisprudencia constitucional ha reconocido en el plano de las relaciones en que se mueve el ejercicio de competencia compartidas Estado-Comunidades Autónomas, la necesidad de actuar de manera coordinada.

Añade que al prever la norma estatal un instrumento efectivo y determinante de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, instrumento que habrá que concretarse en la práctica tanto en cuanto a su forma, como a su alcance material o contenido al que las partes pueden llegar, dicha norma estatal no está vulnerando la Constitución por un supuesto desconocimiento que se le llegara a reprochar, de las competencias estatutarias de ejecución de la normativa laboral previstas en el Estatuto a favor de la Generalitat, y derivadas del propio título competencial establecido en el art. 149.1.7 CE.

b) A continuación, el Abogado del Estado sostiene que la Ley de prevención de riesgos laborales es una ley informada por el principio de actuación coordinada entre las Administraciones públicas con competencia compartida en la materia. Así, señala que la Ley de prevención de riesgos laborales pone de manifiesto en su exposición de motivos que la misma «combina la necesidad de una actuación ordenada y formalizada de las actividades de prevención con el reconocimiento de la diversidad de situaciones a las que la Ley se dirige en cuanto a la magnitud, complejidad e intensidad de los riesgos inherentes a las mismas, otorgando un conjunto suficiente de posibilidades...para organizar de manera racional y flexible el desarrollo de la acción preventiva, garantizando en todo caso ... la suficiencia del modelo de organización elegido.» Asimismo, los arts. 5.5, 6 y 7 de la Ley de prevención de riesgos laborales son en sí mismos artículos que constantemente mencionan la necesidad de coordinación entre Administraciones, y de éstas con los agentes sociales.

c) Como exponente de la doctrina constitucional acerca de la conveniencia en este concreto ámbito relativo a la aplicación de la legislación laboral, de arbitrar medios de actuación coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, menciona la STC 194/2011, de 13 de diciembre. Señala que en esta Sentencia el Tribunal Constitucional entendió que la fundamentación en la que el Estado se basaba para establecer un determinado punto de conexión para justificar la recuperación o retención de una exclusiva competencia de ejecución no era suficiente. Pero dicha prevención, a su juicio, se dirigía a la hipotética asunción de competencias ejecutivas por el Estado en exclusiva, esto es, sin margen de actuación coordinada, de toda la actividad administrativa de ejecución. Sin embargo, no se trata en este caso de que el Estado venga a justificar la retención de una competencia de ejecución en exclusiva, desplazando supuestamente la competencia a priori autonómica de ejecución, sino, precisamente, y atendiendo al criterio general, prever la regulación de un sistema de ejecución coordinada; de configurar, por el contrario, un sistema de participación de ambas Administraciones en la actividad de ejecución que el precepto impugnado prevé ciertamente, como necesario, para el establecimiento de un sistema de asesoramiento que facilite a los empresarios la implantación y puesta en funcionamiento de las medidas de seguridad laboral en régimen simplificado, tal como establece la norma estatal.

Añade que lo que el artículo que introduce la nueva disposición adicional de la Ley de prevención de riesgos laborales quiere asegurar es, como dice textualmente, «el

cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada». Y es en función de dicho objetivo por lo que se ha regulado el establecimiento de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento oportuno y adecuado a tal fin.

Hay que tener en cuenta, señala el Abogado del Estado, que la inclusión de una nueva disposición adicional que prevé este sistema de asesoramiento coordinado a las pymes en la Ley de prevención de riesgos laborales, se incorpora sistemáticamente en una norma que en su conjunto se halla orientada o infundida por criterios tendentes a favorecer la actuación coordinada entre las Administraciones públicas, y de estas con los agentes sociales, como instrumento eficaz para mejor lograr los objetivos de política legislativa que dicha Ley persigue.

Son objetivos, a su entender, tendentes a lograr un efectiva y similar aplicación de la normativa estatal, en el ámbito específico de una materia cuya competencia de regulación, atribuida en exclusiva al Estado, es especialmente intensa, a la vista también de la dimensión de las empresas, las cuales cuentan con menos medios para formarse o para obtener información acerca de la aplicación de las medidas legales necesarias, y que bastando, por razón de esas dimensiones, el establecimiento de un sistema simplificado, lo que motiva la conveniencia de otorgar especial atención, hasta cierto punto al menos, a la uniformidad en los criterios de aplicación de las medidas legales a los casos concretos.

d) Por último, señala el Abogado del Estado que con el objetivo de evitar los potenciales conflictos en la elaboración de los criterios de adaptación simplificada entre las Administraciones en la aplicación de las medidas legales, es por lo que, en aras de la unidad en la aplicación del sistema simplificado, resulta conveniente, o más conveniente, que sin hurtar competencia alguna a la Comunidad Autónoma correspondiente en cada caso, se arbitren sistemas de colaboración en este campo de la ejecución, en este subsector específico dentro de la regulación más general sobre las relaciones laborales.

Considera que tanto la dimensión de las empresas a las que va dirigida la aplicación simplificada de la norma de prevención de riesgos, como el carácter de fuerte intensidad de la aplicación de la norma estatal en esta materia, constituyen de modo complementario el punto de conexión para el control de la uniformidad en la adaptación de la clase de medidas que la normativa estatal exige implementar.

Ese punto de conexión justifica, a su juicio, la participación a través de mecanismos de cooperación con las Comunidades Autónomas por parte del órgano estatal competente en la materia, en la actividad de ejecución de la normativa. Punto de conexión que justifica esta participación coordinada; esto es, no como criterio suficiente para fundar la retención de la competencia de ejecución por el Estado de manera exclusiva, sino para la actuación siempre coordinada con las Comunidades Autónomas, además de, como prevé también la norma estatal, con los agentes sociales.

Entiende en consecuencia el Abogado del Estado que el punto de conexión sí que viene a justificar con seguridad la intervención del órgano estatal en la actividad de ejecución para llevar a cabo esa actuación participativa, prevista, de ambas Administraciones territoriales, de modo coordinado, lo cual es precisamente lo que la norma impugnada ha venido a establecer.

7. Por providencia de 22 de septiembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el art. 39.2 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por el que se añade una disposición adicional decimoséptima a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el precepto impugnado, en la medida en que asigna al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la prestación del servicio de asesoramiento técnico a las pequeñas empresas sobre la prevención de riesgos laborales y el diseño, a tal efecto,

del correspondiente sistema operativo, incurre en exceso competencial y lesiona la competencia ejecutiva en materia de prevención de riesgos laborales que el art. 170.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña.

El Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. A su juicio, la norma no sustrae competencias autonómicas de ejecución. Se trata de una norma que presuponiendo tanto la necesidad de una cierta uniformidad en la ejecución de la normativa básica estatal sobre prevención de riesgos laborales, como la competencia misma de ejecución autonómica para llevar a cabo la aplicación de las medidas legisladas en el ámbito específico del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, prevé la necesidad de actuar de forma coordinada. Afirma que la norma estatal prevé un instrumento efectivo y determinante de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, instrumento que habrá que concretarse en la práctica tanto en cuanto a su forma como a su alcance material o contenido al que las partes puedan llegar.

2. La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, tiene por objeto, según señala su artículo 1, «apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización». Con esta finalidad la Ley introduce diversas medidas de apoyo a la iniciativa emprendedora, así como también apoyos fiscales y en materia de Seguridad Social, apoyos a la financiación, al crecimiento y desarrollo de los proyectos empresariales y a la internacionalización de la economía española. En concreto, el título IV —«Apoyo al crecimiento y desarrollo de los proyectos empresariales»— incluye distintas medidas para fomentar el crecimiento empresarial. Entre ellas, en el capítulo I —«Simplificación de cargas administrativas»— se modifica la Ley de prevención de riesgos laborales con la finalidad de ampliar los supuestos en que las pymes podrán asumir directamente la prevención de riesgos laborales, en caso de empresarios con un único centro de trabajo y hasta veinticinco trabajadores.

Así, en las empresas de hasta diez trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente la prevención de riesgos laborales, sin tener que designar uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, o constituir un servicio de prevención o concertar dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa, siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades. La misma posibilidad se reconoce al empresario que, cumpliendo tales requisitos, ocupe hasta 25 trabajadores, siempre y cuando la empresa disponga de un único centro de trabajo.

Como consecuencia de esta ampliación de los supuestos en los que los empresarios pueden asumir directamente la prevención de riesgos laborales en la empresa, el art. 39. Dos de la Ley 14/2013, añade también una nueva disposición adicional a la Ley de prevención de riesgos laborales con la siguiente redacción:

«Disposición adicional decimoséptima. Asesoramiento técnico a las empresas de hasta veinticinco trabajadores.

En cumplimiento del apartado 5 del artículo 5 y de los artículos 7 y 8 de esta Ley, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, prestarán un asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de hasta veinticinco trabajadores.

Esta actuación consistirá en el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada».

Se trata, por tanto, de asesorar técnicamente a las empresas de menos de 25 trabajadores que opten por organizar sus propias actividades preventivas por cumplir los requisitos previstos legalmente para ello. Así, según el art. 5.5 de la Ley de prevención de riesgos laborales, la política en materia de seguridad y salud en el trabajo tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas. Por su parte, el art. 7 de la Ley de prevención de riesgos laborales prevé que las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán, entre otras, funciones de asesoramiento técnico del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y, por último, el art. 8 de la Ley de prevención de riesgos laborales señala que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración general del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas. De este modo, en cumplimiento de los preceptos señalados se encomienda al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, el asesoramiento técnico en esta materia a las empresas de menos de veinticinco trabajadores.

Para ello, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, deben diseñar y poner en marcha un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, teniendo en cuenta que debe impulsarse el cumplimiento de las obligaciones preventivas de forma simplificada, pues precisamente lo que la norma pretende es liberar de cargas administrativas a las pequeñas empresas.

3. El enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida exige proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia objeto de la disposición impugnada, tomando en consideración que ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias que en materia laboral atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE y a la Comunidad Autónoma el art. 170.1 g) de su Estatuto de Autonomía.

El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y el segundo dispone que corresponde a la Generalitat la competencia de ejecución en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye en todo caso, y por lo que a este recurso de inconstitucionalidad interesa, la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.

El deslinde competencial en esta materia «ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia» (entre otras, STC 88/2014, FJ 3).

Como este Tribunal ha señalado reiteradamente, la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7); y la competencia autonómica incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, FJ 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones

laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

En concreto, refiriéndonos específicamente al ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, en el que se enmarca la regulación controvertida, este Tribunal ha declarado 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 ... siendo, pues, susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria (STC 360/1993, FJ 4), 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» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11).

4. Examinado el alcance del título competencial afectado, resulta preciso analizar el objeto específico de la presente controversia que consiste en determinar si el precepto impugnado, al establecer la prestación de un servicio de asesoramiento que consiste en la creación de un sistema operativo que facilite a los empresarios la implantación de las medidas preventivas y el cumplimiento de sus obligaciones preventivas de forma simplificada, ha vulnerado las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de prevención de riesgos laborales [art. 170.1 g) EAC].

Como sostiene la Generalitat de Cataluña, el precepto recurrido contiene dos previsiones distintas: por un lado, establece que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, prestarán un asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de menos de 25 trabajadores; y, por otro, que para ello los órganos señalados deberán diseñar y poner en marcha un sistema de asesoramiento tratando de impulsar el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada.

En relación con el diseño del sistema de asesoramiento, según prevé la norma, serán el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, quienes establezcan dicho sistema. Esta actividad constituye el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, pues el diseño del sistema concierne a la regulación de una concreta obligación empresarial en el ámbito de la relación laboral —con claro reflejo en los arts. 14 y 30 LPRL— con la consiguiente atribución de correlativos derechos a los trabajadores —arts. 4.2 d) de la Ley del estatuto de los trabajadores y 14 de la Ley de prevención de riesgos laborales—. En consecuencia, la determinación del referido sistema ha de entenderse comprendido dentro de las competencias normativas que le corresponde al Estado en virtud art. 149.1. 7 CE

Por lo que se refiere al asesoramiento técnico a empresas llevado a cabo por órganos estatales, la realización por parte del Estado de esta actividad no conlleva, en este caso, lesión alguna de las competencias autonómicas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8, y 112/2014, de 7 de julio, FJ 6), el Estado, en virtud de sus competencias exclusivas en materia de legislación laboral puede «prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas.» Por ello este Tribunal ha considerado que «la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la

adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengán a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas» (244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8). Y, a una conclusión similar, se llegó, en la STC 88/2014 en relación con el consejo general del Sistema Nacional de Empleo regulado en el art. 33 del Real Decreto 395/2007, en la que se sostuvo que la creación del referido consejo no conlleva una vulneración de las competencias autonómicas, pues «se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento». Por esta razón la STC 112/2014 consideró que la función de formulación de «propuestas» de la comisión estatal de formación para el empleo, al tener naturaleza consultiva —no ejecutiva— no menoscaban las competencias autonómicas.

Esta doctrina se ha aplicado también en relación con el asesoramiento técnico llevado a cabo por órganos estatales en materia de formación profesional para el empleo, al considerar que «en cuanto son funciones de mero asesoramiento y apoyo a las empresas, carecen de virtualidad para interferir o menoscabar el ejercicio de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas» por lo que no vulneran las competencias autonómicas (STC 16/2013, de 31 de enero, FJ 9); doctrina que ha sido reiterada en la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 5, también en relación con distintos preceptos en materia de formación profesional para el empleo, que atribuyen a la Fundación estatal para la formación en el empleo funciones de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las empresas, en la que se afirma que «las funciones atribuidas a la fundación [la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo] en los preceptos señalados son funciones de mero asesoramiento, información y puesta a disposición de herramientas técnicas cuya utilización no tiene carácter vinculante para las empresas, por lo que no implican el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva ni son capaces de traducirse en actos de gestión y, en consecuencia no invaden las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas». En el mismo sentido, este Tribunal, ha sostenido que la elaboración, coordinada por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas, de un plan de apoyo a las empresas, dirigido a la prestación de asesoramiento y asistencia técnica para satisfacer sus necesidades formativas no implica el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva ni es capaz de traducirse en actos de gestión, al no tener carácter vinculante para las empresas (SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 9; 112/2014, de 7 de julio, FJ 6).

Sobre la base de esta jurisprudencia, debemos concluir que el asesoramiento técnico a empresas en materia de seguridad y salud en el trabajo previsto en la nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley de prevención de riesgos laborales, no puede considerarse lesivo de las competencias de ejecución que corresponda a las Comunidades Autónomas, ya que la realización de estas funciones no tienen un carácter excluyente de las funciones de análoga naturaleza y alcance que puedan ostentar las Comunidades Autónomas en esta materia en virtud de sus competencias ejecutivas. La utilización del sistema que se ponga en marcha por los órganos señalados en la norma para el asesoramiento técnico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de menos de 25 trabajadores, al no tener otro objeto que prestar la actividad de asesoramiento —asesoramiento que ni es obligatorio para estas empresas, ni la utilización de este servicio determina la realización de actos administrativos de gestión en esta materia—, la

prestación de este servicio de asesoramiento no puede menoscabar las competencias que en materia de ejecución de la legislación laboral han asumido las Comunidades Autónomas (SSTC 95/2013, de 23 de abril, FJ 5; 88/2014, de 9 de junio FJ 9; 112/2014, de 7 de julio, FJ 6). Por esta razón debe rechazarse la queja planteada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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

Voto Particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7473-2013

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo el presente voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

1. En primer lugar, y siendo indiscutible que, como se recoge en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia de la que discrepo, nos encontramos en la materia laboral, habría sido preciso encuadrar la actividad a la que se refiere el precepto impugnado, operación que la Sentencia aprobada por la mayoría no hace, o, al menos, no con la claridad que exige la cuestión. Pues bien, recordemos que el precepto objeto del recurso introduce una disposición adicional en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, que atribuye al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la prestación de asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de hasta 25 trabajadores, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales. A mi entender, dicha actividad de asesoramiento es indiscutiblemente una actuación de naturaleza ejecutiva tal y como ya dijimos en la STC 211/2012, de 14 de noviembre, al señalar en el fundamento jurídico 4 a) que «el art. 7 [de la Ley de prevención de riesgos laborales] se refiere al desarrollo de funciones ejecutivas en la materia, disponiendo que ‘las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa’ ». Es decir, que en aquel pronunciamiento ya reconocimos que las funciones de asesoramiento técnico son funciones de naturaleza ejecutiva. Ello es así, indudablemente, porque la labor de asesoramiento va estrechamente unida al cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, cuya vigilancia y control corresponde a las Administraciones públicas que tienen atribuida la competencia ejecutiva en la materia, que son, de manera natural, las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, la primera conclusión que se debería haber alcanzado en la Sentencia es que la prestación del asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales es una función netamente

ejecutiva y que, en tal condición, esa función debe corresponder de manera natural a las Comunidades Autónomas, pudiendo reservarse el Estado, en atención a su competencia legislativa plena la regulación del contenido y la forma de llevar a cabo ese asesoramiento, e incluso la coordinación inherente a su competencia legislativa, pero, en ningún caso la función ejecutiva de prestar directamente el asesoramiento o poner en marcha el sistema para llevarlo a cabo, que será en todo caso de competencia de las Comunidades Autónomas.

2. Cuando se analiza este aspecto, en el fundamento jurídico 4 se incurre en el error de citar una jurisprudencia, establecida en la STC 244/2012 (de la que ya mostré mi discrepancia en su día a través del correspondiente voto particular, a cuyas consideraciones me remito), que no tiene nada que ver con el asunto que nos ocupa, puesto que en aquel supuesto se refería a la creación de determinadas estructuras organizativas (más en concreto la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo) que tenían una función consultiva y de colaboración y participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias en la materia de formación profesional. Esto es, se producía la creación de un órgano específico con la finalidad reseñada, situación que no se produce en el supuesto que nos ocupa, en el que no hay lugar a la creación de ningún órgano específico para llevar a cabo el asesoramiento. La doctrina que se vierte en la Sentencia tendría virtualidad cuando, como era el caso de la STC 244/2012, FJ 8, se crea un órgano de participación que se considera lícito constitucionalmente en cuanto no realiza funciones de gestión. En este sentido, hay que recordar aquí que la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 5, declaró inconstitucionales determinadas funciones reservadas a dicha Fundación en la Orden TAS/500/2004, por la que se regulaban su composición, funcionamiento y funciones, en la medida en que consistían en actividades de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.

En mi modesta opinión, más que la Sentencia en la que se apoya la Sentencia de la mayoría, se debería haber tenido en cuenta la doctrina establecida en la STC 211/2012, de la que fui Ponente, que se refería a un supuesto relacionado con la prevención de riesgos laborales, en cuanto tenía por objeto la regulación por parte del Estado de la utilización del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo que posibilitaba la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo, aprobados por una Orden estatal, procedimiento y modelos que fueron declarados inconstitucionales en su mayor parte por vulnerar las competencias autonómicas de ejecución por la fundamentación que consta en dicha Sentencia y a cuyos términos me remito.

En todo caso, he de hacer notar en cuanto a los razonamientos de la Sentencia sobre la previsión de estructuras organizativas y de participación como plasmación de los principios de cooperación y colaboración, que estas últimas en ningún caso pueden alterar el reparto competencial, en cuanto dichos principios tienen por objeto articular adecuadamente el ejercicio de las competencias de los entes colaboradores o cooperadores pero en ningún caso pueden privar a ninguno de ellos de todo o parte de sus competencias.

3. Finalmente, considero que resulta inadmisibles el argumento que se desarrolla en el último párrafo de la Sentencia, en el sentido de que el asesoramiento técnico a empresas en materia de seguridad y salud en el trabajo previsto en la disposición adicional impugnada no es lesivo de las competencias autonómicas ya que la realización de dichas funciones «no tienen un carácter excluyente de las funciones de análoga naturaleza y alcance que puedan ostentar las Comunidades Autónomas en esta materia en virtud de sus competencias ejecutivas». Entiendo que cualquier actividad de corte ejecutivo que desarrolle el Estado supone una exclusión de las Comunidades Autónomas en el legítimo ejercicio de sus competencias constitucional y estatutariamente asumidas porque, en lo que aquí interesa, el Estado, lisa y llanamente, carece de competencias de ejecución, salvo supuestos verdaderamente excepcionales, de suerte que si no se dan las circunstancias extraordinarias que

permiten el ejercicio de tales competencias de gestión por parte del Estado, se está invadiendo el ámbito de las competencias que corresponden de manera particular a las Comunidades Autónomas, y ese es un punto que no admite matices ni relativizaciones: o se tiene la competencia o no se tiene, y el Estado aquí no la tiene.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhiere la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7473-2013

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros en la que se sustenta la Sentencia manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y con el fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser parcialmente estimatorio.

No comparto la opinión de que es acorde con el orden constitucional de competencias que el Estado preste un servicio en Cataluña de asesoramiento técnico a las empresas sobre la prevención de riesgos laborales. La opinión en que se funda la Sentencia llega a esta conclusión aplicando la doctrina que este tribunal ha establecido, principalmente en las SSTC 16/2013, 95/2013 y, en los primeros años, 17/1986, esta no citada en la Sentencia. Según esta doctrina, como la actividad de asesoramiento facultativo no tiene un carácter excluyente de las funciones de análoga naturaleza que puedan desempeñar las comunidades autónomas, la prestación por parte del Estado a los particulares que lo soliciten de una actividad de estas características no vulnera las competencias ejecutivas que hayan podido asumir las comunidades autónomas en relación con la materia.

En mi opinión esta doctrina constitucional debe revisarse, y espero que así suceda en el futuro, pues equivale exactamente a entender que el Estado y las comunidades autónomas tienen competencias concurrentes para realizar estas funciones. Esta consideración, a mi juicio, no tiene encaje en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Como la propia Sentencia pone de manifiesto, el encuadramiento competencial de la controversia planteada en el presente caso ha de situarse en el art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación laboral y en el art. 170.1 g) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en virtud del cual la Generalitat de Cataluña ha asumido las competencias ejecutivas en materia de prevención de riesgos laborales, lo que conlleva que las competencias ejecutivas, cualquiera que sea la actividad ejecutiva que se realice, son de exclusiva competencia de la Generalitat, pues no existe precepto constitucional alguno que atribuya al Estado una competencia concurrente para realizar este tipo funciones.

La prestación de un servicio de asesoramiento técnico a las pequeñas empresas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales constituye una actividad de ejecución de la norma estatal que establece la existencia de este servicio y, en consecuencia, su prestación debe realizarse por la Generalitat de Cataluña [art. 170. 1 g) EAC].

El Estado, al carecer de competencias ejecutivas en esta materia y no existir ningún precepto constitucional que le atribuya competencias para prestar este tipo servicios, no puede realizar la referida actividad, pues carece del título atributivo de la competencia, sin el cual su actuación no puede considerarse amparada en el orden constitucional de competencias. Ni el carácter facultativo con el que se ofrece el servicio, ni el hecho de que este servicio no tenga como objeto dictar actos administrativos o realizar cualquier otra actividad de gestión administrativa, ni tampoco la circunstancia de que las comunidades autónomas puedan prestar servicios análogos en virtud de sus competencias ejecutivas (que son las consideraciones en las que se basa la opinión que fundamenta la sentencia para considerar acorde con el orden constitucional de competencias el precepto impugnado), permiten, a mi juicio, llegar a esta conclusión. En mi opinión, la prestación del

referido servicio, al ser una actividad de ejecución de la normativa estatal, únicamente puede ser prestado por la Generalitat, que es a quien corresponden las competencias ejecutivas en esta materia.

En este ámbito el término «ejecutivo» no ha de entenderse como aquello cuyo cumplimiento puede ser exigido, como se deduce de la Sentencia y de la doctrina que en ella se aplica, sino —en conjunción con la clásica doctrina administrativista que no creo necesario recordar— como la actividad «concreta, continua, normalmente espontánea» que debe realizar la Administración para hacer efectivo, en aras del interés público, lo establecido en las normas que regulan una determinada materia. El art. 112 EAC establece que «la función ejecutiva» incluye «en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública», por lo que, en mi opinión, es claro que la norma estatal, al establecer que determinados órganos de la Administración estatal han de prestar un servicio de asesoramiento en el ámbito autonómico, está incidiendo en el ámbito propio de las competencias ejecutivas corresponden a la Generalitat.

La distribución del ejercicio del poder público entre los distintos entes territoriales ha de efectuarse conforme al orden constitucional de competencias y es irrelevante, a estos efectos, que la actividad de que se trate sea de carácter obligatorio o voluntario para su destinatario, que la misma conlleve o no la adopción de actos administrativos, que pueda tener incidencia en la gestión administrativa o que la actividad que se realice pueda prestarse en concurrencia con la que lleve a cabo la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias. Tales criterios no han sido tomados en cuenta por la Constitución para determinar el orden constitucional de competencias y por ello considero que no deberían tomarse en consideración por este tribunal para resolver esta controversia competencial.

El respeto de las reglas de distribución de competencias —incluso en aquellos casos en los que buenamente la concurrencia competencial en una determinada materia no impida a las comunidades autónomas ejercer sus competencias—, es estrictamente necesario para evitar duplicidades en el ejercicio del poder contrarias a los principios que enuncia el art. 103.1 CE y es, además, una exigencia del principio de autonomía, que, entre otras cosas, garantiza que las comunidades autónomas, en el ámbito en que la Constitución les reconoce competencias exclusivas, ejerzan con exclusividad las correspondientes funciones.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.