

## ORGANIZACIÓN PREVENTIVA EN LA PYME: ¿LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO CUENTAN?

Comentario a la **Sentencia del Tribunal Constitucional 198/2015, de 24 de septiembre**

**Emilio M. Soriano Arroquia**

*Abogado. Madrid*

### 1. EL MARCO LEGAL

El artículo 39.2 de la **Ley 14/2013, de 27 de septiembre**, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, cuyo recurso de inconstitucionalidad (objeto del presente comentario) fue planteado por la Generalitat de Cataluña, introdujo una nueva disposición adicional, la decimo-séptima, en la **Ley 31/1995**, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). A su tenor, «*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 25 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».*

La transcrita disposición legislativa tiene una extraordinaria relevancia en la configuración del moderno marco normativo de la prevención de riesgos laborales, tanto en un plano sustantivo como competencial. En el plano sustantivo, bien conocido es que la reforma se inserta en un inequívoco proceso de reducción de los costes preventivos para las empresas de menor tamaño, pasando desde las «micro-empresas» (hasta 6 trabajadores) de la fórmula originaria (1995), a las «pequeñas empresas» (hasta 10 trabajadores), en la reforma intermedia, para expandirse hasta las empresas de menos de 25 trabajadores –siempre que tuviesen un solo centro de trabajo, por supuesto–. Como es natural, la posibilidad del empleador de asumir en primera persona la gestión de tan compleja cuestión –la prevención de riesgos profesionales– urgía la creación de un auténtico servicio público de asesoramiento y consulta.

Consecuentemente, de inmediato se evidenció un segundo impacto de la reforma, puesto que España se conforma como un Estado plural, en el que las comunidades autónomas asumen competencias de gestión de los marcos reguladores estatales, también en prevención de riesgos laborales y, cómo no, en Cataluña, autonomía pionera en la recepción de las mismas, hace ahora ya muchos, muchos años. Se recordará, en efecto, que el proceso de revisión del marco competencial hasta el momento existente, urgido por el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la [Constitución española](#) (CE), se inició en la Generalitat de Cataluña en el año 1979 con el [Real Decreto 2210/1979, de 7 septiembre](#), sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Agricultura, Cultura, Sanidad y Trabajo, y culminó con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña mediante [Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre](#), reformado por la actual [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio](#), que establece que 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 [art. 170.1 g)].

## 2. BREVE SÍNTESIS DE HECHOS

La Administración demandante entiende que la nueva disposición impugnada (apartado 2 del art. 39 [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 (INSHT) 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.

La Generalitat de Cataluña, sentando que el precepto controvertido se encuadra en la materia laboral, hace alusión al reparto constitucional de competencias en materia laboral y de prevención de riesgos laborales. Indica que la disposición impugnada constituye, materialmente, actividades de ejecución de la legislación laboral, para cuya realización el Estado carece de competencia *ex* artículo 149.1.7 de la 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 artículo 149.1.7 de la CE y en el artículo 170.1 g) del [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#) (EAC) según el cual 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; por lo que se incurre en exceso competencial y es inconstitucional por vulneración del orden constitucional de competencias a cuyo efecto señala igualmente la [STC 211/2012, de 14 de noviembre](#) [FJ 4.º a)], que define como funciones ejecutivas en materia laboral las que incluye el artículo 7 de la LPRL 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».

### 3. DOCTRINA JUDICIAL: CLAVES DE LOS RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Sobre la base jurisprudencial de sentencias dictadas sobre cuestiones relacionadas con Formación Profesional y Servicio Público de Empleo (SSTC 244/2012, de 18 de diciembre; 95/2013, de 23 de abril; 88/2014, de 9 de junio y 112/2014, de 7 de julio) el tribunal concluye que el asesoramiento técnico a empresas en materia de seguridad y salud en el trabajo previsto en la nueva disposición adicional decimoséptima de la LPRL 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. Por esta razón debe rechazarse la queja planteada.

Se plantean dos votos particulares a la sentencia coincidentes en que la prestación de esa función objeto de conflicto es netamente ejecutiva, careciendo el Estado de dicha competencia pues son las comunidades autónomas las legitimadas para ejercer esa competencia.

El primer voto discrepante indica que se debería haber tenido en cuenta la doctrina establecida en la STC 211/2012 que se refiere a un supuesto relacionado con la prevención de riesgos laborales, en concreto, la que resuelve un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Cataluña, en relación con la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico, y en relación con su normativa de desarrollo. Sentencia 211/2012 que es la invocada por la Generalitat en su demanda.

El segundo de los votos particulares abunda además en que tampoco se puede dar un sistema concurrente de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pues no tiene encaje en nuestro ordenamiento constitucional. Criterio que es necesario para evitar duplicidades en el ejercicio del poder contrarias a los principios que enuncia el artículo 103.1 de la CE y de exigencia del principio de autonomía, por lo que esa doctrina constitucional de la Sentencia debe revisarse.

### 4. TRASCENDENCIA DE LA DOCTRINA SENTADA Y PROBABILIDAD DE SU REVISIÓN

Son dos aspectos fundamentales los que deben ser objeto de análisis de esta sentencia, a los efectos del diálogo que nos trae en este comentario: uno, el relativo a la doctrina jurisprudencial aplicada en la sentencia; otro, la atribución por ley de competencias al ministerio y al INSHT.

## 1. La desacertada –o poco afortunada– elección del «precedente constitucional»

Entendemos, no del todo acertado, basar su pronunciamiento en las sentencias dictadas sobre cuestiones relacionadas con Formación Profesional y Servicio Público de Empleo (SSTC [244/2012, de 18 de diciembre](#); [95/2013, de 23 de abril](#); [88/2014, de 9 de junio](#) y [112/2014, de 7 de julio](#)), que no vienen al caso, apartándose de la [STC 211/2012](#), invocada por la parte recurrente, que como se ha expuesto fue promovido también por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con la [Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre](#), por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico, y con la [Resolución de 26 de noviembre de 2002](#), de la Subsecretaría de dicho ministerio, por la que se regula la utilización del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo (Delt@). Orden estatal, procedimiento y modelos que fueron declarados inconstitucionales por la citada [Sentencia 211/2012](#) en su mayor parte por vulnerar las competencias autonómicas de ejecución en esta materia.

A este criterio se suma el voto particular anteriormente citado apoyado en la doctrina contenida en la sentencia, al indicar que la misma tiene como referente a un supuesto relacionado con la prevención de riesgos laborales, que define como funciones ejecutivas en materia laboral las que incluye el artículo 7 de la [LPRL](#) 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».

## 2. Mal elegido el precedente constitucional, errada solución re-centralizadora al conflicto de competencias

Se indica, en el referido artículo 39.2 impugnado, que dicha atribución se lleva a cabo en cumplimiento del apartado 5 del artículo 5 y de los artículos 7 y 8 de la [Ley 31/1995](#), de Prevención de Riesgos Laborales.

El artículo 5.5 de la [LPRL](#) (punto 5, añadido por [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) solo hace referencia a que 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, sin mención a órgano competente alguno. Consiguientemente, la atribución de competencias que hace el apartado 2 del artículo 39 de la [Ley 14/2013](#) al Ministerio de Empleo es una extralimitación a un órgano que *per se* no tiene esa facultad; de ahí que la propia [LPRL](#) no lo considere en esos términos. No hay ninguna referencia expresa al Ministerio de Empleo como tributario de esa competencia puesto que son las unidades administrativas, funcionalmente dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las que las tienen adscritas. Por lo que será, en todo caso, el INSHT, y no directamente el ministerio, el que ostente

esa facultad; lo que supone en la práctica una ampliación de atribuciones del artículo 7 de la [LPRL](#) referente al INSHT.

Ampliación de atribuciones al INSHT que choca al mismo tiempo con el proceso de transferencias a las comunidades autónomas y la falta de organización estatal para poner en marcha –si verdaderamente es lo que se quiere cumplir– 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», puesto que los órganos periféricos para llevar a cabo su ejecución (antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT) pertenecen en la actualidad por el proceso de transferencias a la Administración autonómica.

Así pues, la atribución al Ministerio de Empleo y al INSHT de esa competencia, en menoscabo de la comunidad autónoma, supone también conculcar el principio de legalidad y de jerarquía normativa del artículo 9.3 de la [CE](#) al vulnerarse una ley orgánica (la del Estatuto catalán) a través de una ley ordinaria (la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización), así como el artículo 103.1 de la referida Norma Suprema sobre los principios de actuación a los que está sometida la Administración pública, alineándonos con el segundo voto particular a la sentencia, como exigencia del principio de autonomía que la Constitución reconoce para que estas ejerzan con exclusividad sus funciones y evitar duplicidades.

En conclusión, nuestro criterio es que estamos ante una sentencia que rompe el proceso «pacífico» que hasta la fecha se había desarrollado de instrumentalización del marco competencial en materia de prevención de riesgos laborales de las comunidades autónomas basado en el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la [CE](#), (en particular, la de la Administración recurrente que se inició con el proceso de transferencias en 1979 y se consagró en su Estatuto de Autonomía) y cuya doctrina constitucional debería revisarse dejando sentado que las comunidades autónomas tienen la competencia exclusiva en la ejecución de la materia relacionada con la prevención de riesgos laborales, pues no cabe en nuestro marco constitucional el detrimento competencial que se ha hecho ni que el Estado y las comunidades autónomas tengan competencias concurrentes para realizar estas funciones. Revisión que podría venir por vía de la impugnación de los actos de desarrollo de esta disposición, quedando a la espera de la forma en que gestionará el Gobierno de la Nación, por medio del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la competencia que se ha atribuido.