

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**1833** *Pleno. Sentencia 7/2016, de 21 de enero de 2016. Conflicto positivo de competencia 5107-2013. Planteado por la Generalitat de Cataluña respecto de la Resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013. Competencias en materia de seguridad social: atribución al Estado de funciones ejecutivas que vulnera las competencias autonómicas sobre coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales.*

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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5107-2013, planteado por la Generalitat de Cataluña contra el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 2 de agosto de 2013 el Abogado de la Generalitat de Cataluña plantea conflicto positivo de competencia contra el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013. El conflicto se fundamenta en las alegaciones que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) Comienza el escrito recordando que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, considerando que el apartado noveno de dicha resolución invadía las competencias ejecutivas asumidas en materia de Seguridad Social, acordó, en fecha 16 de julio de 2013, requerir de incompetencia al Gobierno del Estado. El Consejo de Ministros, en sesión celebrada el 2 de agosto de 2013, acordó rechazar el requerimiento de incompetencia formulado al considerar que dicho apartado es perfectamente respetuoso y no invade competencias de la Generalitat de Cataluña.

Señala también que el Consejo de Garantías Estatutarias ha emitido dictamen de carácter preceptivo de acuerdo con lo previsto en el art. 76.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y los arts. 16.2 b), 31.2 y concordantes de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, en el que concluye que el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013 vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña establecida en el art. 165.1 d) EAC y no tiene amparo en el art. 149.1.17 CE.

Tras la referencia señalada a los antecedentes del presente conflicto, el Abogado de la Generalitat de Cataluña recuerda que desde el año 2008 la Secretaría de Estado de la Seguridad Social venía aprobando cada año una resolución mediante la que, junto a la planificación anual de las actividades preventivas a realizar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, reconocía que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia compartida de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que lleven a cabo esas mutuas en sus respectivos territorios, determinar y comunicar a las mutuas las actividades que ha de desarrollar en su territorio. Se trata de las resoluciones de 31 de julio de 2008, de 30 de junio de 2009, de 9 de junio de 2010, de 10 de junio de 2011 y de 5 de septiembre de 2012. De conformidad con este marco competencial, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el 7 de julio de 2009 la estrategia catalana de seguridad y salud laboral 2009-2012, y ha venido aprobando también cada año desde 2008 una resolución u orden mediante la que ha determinado las actividades preventivas que han de desarrollar las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en Cataluña.

Indica que hasta el año 2012 el ejercicio de esas competencias se desarrolló de forma pacífica y sin que se suscitase ni por parte del Estado ni de la Generalitat controversia competencial alguna al respecto. Sin embargo, la planificación aprobada mediante la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de mayo de 2013 se separa de aquellos precedentes, sin justificación alguna, e invade la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social y vacía de contenido la de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, reconocidas en el art. 165 EAC.

b) A continuación, señala que la legislación estatal reguladora de la actividad preventiva de las mutuas y su aplicación por el Estado y la Generalitat de Cataluña han reconocido la competencia autonómica.

Afirma que el art. 9 de la resolución impugnada reconoce la competencia estatal para la planificación de las actividades de prevención de las mutuas y determina el alcance de la competencia de coordinación asumida en ese ámbito por las Comunidades Autónomas, estableciendo el modo y el procedimiento que deberán seguir ante el Ministro de Empleo y Seguridad Social para poder ejercer esa competencia.

Recuerda que las mutuas son entidades colaboradoras de la Seguridad Social y, por tanto, han de desarrollar su labor de prevención de conformidad con la dirección y coordinación de las distintas administraciones competentes en materia de Seguridad Social, tal y como señala el art. 14.1 del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Además, indica que el art. 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, delimitó el objeto de esta actividad de prevención que llevan a cabo las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dada su naturaleza de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, así como la afectación a los fines de la Seguridad Social de los medios y recursos que ellas gestionan, y estableció que en ningún caso pueden desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos, en el marco de la legislación de prevención de riesgos laborales. De esta manera, añade, se estableció una clara diferenciación entre la actividad de prevención de las mutuas ligada a la colaboración con la Seguridad Social y las medidas de prevención y seguridad que forman parte del deber de cada empresa de velar por la seguridad y la higiene en el

trabajo, pero que las mutuas pueden desarrollar como colaboración voluntaria con las empresas asociadas a ellas.

Señala que la regulación de la actuación de las mutuas en el primero de esos dos ámbitos, la prevención ligada a la colaboración con la Seguridad Social, ha sido desarrollada en este mismo sentido por la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, estableciendo que esta actividad preventiva debe tener carácter complementario y no sustitutorio de las obligaciones directas que asumen los empresarios de acuerdo con la Ley 31/1995.

Tras recordar la regulación de la citada orden en relación con la financiación, la planificación y el desarrollo de las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, afirma que de esas prescripciones no puede hacerse una lectura aislada ni descontextualizada como se pretende en la respuesta dada por el Gobierno y el Estado al requerimiento previo de incompetencia.

c) Seguidamente el Abogado de la Generalitat de Cataluña expone que la materia competencial en la que se inscribe la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, tanto por su objeto como su finalidad, es sin duda la relativa a la Seguridad Social. Tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el art. 149.1.17 CE, afirma que el Tribunal reconoció la legitimidad constitucional de los preceptos de los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1979 y del Estatuto de Autonomía del País Vasco en los que se asumían competencias compartidas en materia de Seguridad Social, e incluso las relativas a la gestión del régimen económico (SSTC 124/1989, 195/1996 y 51/2006). A su juicio, la interpretación establecida en aquellos casos por el Tribunal Constitucional resulta plenamente trasladable al objeto de este conflicto, puesto que si bien la actividad preventiva de las mutuas se financia con un porcentaje de las cuotas pagadas a la Seguridad Social, en realidad, el objeto de la controversia en absoluto atañe ni a la cuantía ni a la titularidad de esos recursos económicos sino a la determinación de las concretas actividades preventivas desarrolladas por las mutuas en Cataluña con cargo a esas dotaciones y la determinación de cuales sean esos concretos programas y actividades preventivas encaja en la competencia material sobre coordinación de las actividades preventivas de las mutuas y en absoluto perturba la unidad del sistema, ni su funcionamiento económico uniforme, ni cuestiona la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social, ni engendra directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social.

Señala que como se desprende del encabezamiento, y de los apartados c) y d) del art. 165 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalitat tiene atribuida estatutariamente, en todo caso, la competencia ejecutiva respecto de la organización y la gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña, así como la ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de Seguridad Social, en esas materias, y también la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además, y de conformidad con el apartado 2 de ese mismo precepto estatutario, la Generalitat puede organizar y administrar a tales fines y dentro de su territorio, los servicios relacionados con las materias antes expuestas, y ejercer la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y Seguridad Social. Así pues, afirma que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad integrado por el art. 149.1.17 CE y el art. 165.1 c) y d) EAC, la Generalitat es titular de la competencia ejecutiva en materia de coordinación de las actividades preventivas que las mutuas llevan a término en Cataluña, cuando esas actividades preventivas son funciones instrumentales de colaboración con la Seguridad Social. Y esa coordinación, añade, de las actividades preventivas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para nada afecta al régimen económico de la Seguridad Social, máxime una vez la normativa estatal y la propia resolución de 13 de

mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en su apartado Tercero, han cuantificado el importe que las mutuas han de destinar a esa actividad, y han determinado normativamente su objeto y finalidad. Se trata, a su juicio, de una pura actividad instrumental en el ámbito de la Seguridad Social respecto de la que las competencias de ejecución han de ser reconocidas a la Generalitat.

A continuación señala que el término coordinación, empleado en el Estatuto para determinar la función autonómica ejercida sobre las mutuas, no puede ser interpretado en el sentido de la clásica definición o concepto de la potestad estatal de coordinación sobre las Comunidades Autónomas, con la cual se atribuye al Estado una posición de preeminencia sobre sus competencias en varias materias, sino a la capacidad que tiene la Generalitat de ordenar y organizar la actividad de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas. Además, a su entender las funciones y potestades que incluye la coordinación de las mutuas alcanzan plenamente el contenido funcional de las competencias ejecutivas, incluyendo desde los actos de mera gestión y organización hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para la ejecución de la normativa estatal. De acuerdo con este canon, afirma que el ejercicio de dichas competencia ejecutivas no debe verse acotado ni restringido por una eventual intervención ejecutiva del Estado por el mero hecho de que la materia de la que deriva la función ejecutiva —la coordinación de las mutuas— tenga una naturaleza compartida —seguridad social—.

Finalmente, menciona que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpora otros títulos competenciales de la Generalitat, como los relativos a la prevención de riesgos laborales [art. 170.1 g) EAC], o la salud pública, incluida la laboral [art. 162.3 b) EAC], en relación a la actividad preventiva de accidentes y enfermedades profesionales que las mutuas desarrollan en Cataluña.

d) A la luz de la distribución competencial expuesta, considera que es inconstitucional el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013. El precepto en cuestión ha impuesto la aplicación en Cataluña de la integridad de las prescripciones del plan general de actividades preventivas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social para 2013, y ha cambiado de modo sustancial las pautas organizativas o procedimentales seguidas por las resoluciones anuales precedentes aprobadas desde 2008, especialmente por lo que se refiere al reconocimiento de las actuaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas en orden a la coordinación de las actividades preventivas que desarrollen las mutuas en sus respectivos territorios. Ese cambio, añade, se produce en el mismo marco competencial que las resoluciones anuales precedentes, cuando su naturaleza y contenido sustantivo resultan ser análogos a aquellas anteriores y cuando no concurre circunstancia alguna que pudiera legitimar una reasunción por el Estado de las potestades que respecto de la coordinación de esas actividades de las mutuas ha venido ejerciendo la Generalitat en Cataluña desde el año 2008.

Señala que el cambio se ha producido en un doble sentido. Por una parte, en el primer párrafo de dicho apartado noveno de la resolución, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social se atribuye en su integridad la potestad ejecutiva para establecer la planificación anual de las actividades de la Seguridad Social en materia de control y prevención de las contingencias profesionales que deben desarrollar las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, amparándose para ello en el art. 68.2 b) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) y la Orden TAS/3623/2006, pero desconociendo la competencia asumida por la Generalitat respecto de las actividades que las mutuas desarrollen en Cataluña.

Por otra parte, según resulta del párrafo segundo del mismo apartado noveno, se ha sustituido el reconocimiento de las funciones ejecutivas autonómicas dentro de la competencia compartida en materia de Seguridad Social, por la referencia a una «competencia de ejecución compartida con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social», de modo que la coordinación de las actividades preventivas de las mutuas en Cataluña, que tiene atribuida la Generalitat en virtud del art. 165.1 d) EAC, pasa a ser ejercida por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, relegando la función de la Generalitat a una simple facultad de instar o interesar de aquella Secretaría de Estado el

desarrollo de unas particularidades en los programas que se han definido en esta resolución; especialidades que, se puntualiza, en todo caso deberán respetar los destinatarios, actividades, criterios y objetivos que la propia resolución ha fijado, situando de este modo al Estado en una clara posición jerárquica respecto de la Generalitat en el ejercicio de esa función de coordinación de las actividades de las mutuas.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña insiste en señalar que el Estado se reserva la determinación de las actividades de prevención de las contingencias profesionales y el establecimiento de los criterios y prioridades a seguir por las mutuas sin tomar para nada en cuenta la competencia propia de la Generalitat de Cataluña en esta materia. A su juicio, esa planificación para el corriente ejercicio anual de las actividades preventivas que han de aplicar las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social no es más que un instrumento de naturaleza ejecutiva, como resulta tanto del contenido de su regulación, como de la propia forma de resolución mediante la que se adopta, por lo que formal y funcionalmente se inscribe con naturalidad en el nivel de las competencias ejecutivas asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social. Y por su contenido, se trata de un instrumento meramente ejecutivo, perfectamente ajeno a lo que integra el régimen económico de la Seguridad Social, puesto que la determinación que se hace de esos concretos programas consiste en la definición de sus aspectos materiales relativos a las concretas medidas de prevención de riesgos, en el marco y dentro de los márgenes de financiación fijados por el propio Estado en el art. 3.1 de la Orden TAS/ 3623/2006 y el apartado tercero de la propia resolución de 13 de mayo de 2013, respecto a la dotación económica y cuantía de esas actividades preventivas, por lo que su imposición a las actividades preventivas que realizan las mutuas en Cataluña, determinando sus destinatarios, actividades, criterios y objetivos, vacía de contenido la competencia ejecutiva asumida por la Generalitat para determinar esas actividades de las mutuas en Cataluña.

En este sentido, recuerda que si bien el Tribunal Constitucional ha admitido incluso el posible ejercicio por el Estado de funciones ejecutivas en aquellos ámbitos competenciales compartidos como el de la Seguridad Social, el ejercicio por instancias estatales de esas funciones ejecutivas no puede producirse de forma general e incondicionada, como si de una competencia exclusiva estatal se tratase. Antes al contrario, la regla general en los ámbitos de competencia compartida, por lo que a las funciones ejecutivas se refiere, es que correspondan en su integridad a las Comunidades Autónomas, y solo de modo excepcional puedan ser ejercidas por instancias del Estado, cuando la actuación estatal resulte imprescindible para garantizar la homogeneidad o el carácter unitario del sistema de Seguridad Social, supuesto que en modo alguno se produce en este caso, como ha quedado demostrado por la práctica seguida en cada ejercicio anual desde el año 2008. Además, la asunción de funciones ejecutivas por el Estado no resulta imprescindible para garantizar un tratamiento homogéneo de la actividad preventiva de las mutuas, puesto que la normativa estatal y los instrumentos generales de planificación ya determinan con un notable grado de detalle y la suficiente precisión, el sentido y contenido de las actividades preventivas.

Por otro lado, afirma que si bien las actividades preventivas de las mutuas se financian con recursos propios de la Seguridad Social, la determinación de cuales sean las actividades que han de desarrollarse en Cataluña, en modo alguno afecta la igualdad de los beneficiarios de la acción protectora de la Seguridad Social, puesto que se trata de unas actividades de asesoramiento, formación y divulgación en las empresas, que prestan las mutuas conforme a lo previsto en el art. 68.2 b) del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) y, por tanto, de naturaleza manifiestamente distinta de las prestaciones personales, familiares o de servicios sociales que el art. 38 y concordantes del mismo LGSS reconoce dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social. Y si bien el art. 68 LGSS, en su apartado 3, establece que las prestaciones, asistencias y servicios objeto de colaboración de las mutuas forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social y que están sujetas al régimen establecido en esta ley y en sus normas de aplicación y desarrollo, las actividades preventivas de las mutuas no pueden considerarse prestaciones personales respecto de las que pudiera invocarse la

cobertura competencial de la garantía básica de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales a la que se refiere el art. 149.1.1 CE.

Por último, señala el Abogado de la Generalitat de Cataluña que del tenor literal del párrafo segundo del apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013 resulta que se vacía de contenido la competencia de la Generalitat para coordinar las actividades de prevención que han de realizar las mutuas en Cataluña, ya que se pasa de poder determinar cuáles sean esas actividades, como ha venido haciendo desde el año 2008, a tener que «interesar», es decir, instar, solicitar o recabar de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social el desarrollo de las particularidades que le interesen dentro de los programas que ya se encuentran completamente definidos en el apartado Primero de la propia resolución, y debiendo respetar además, en todo caso, los destinatarios, actividades, criterios y objetivos de los mismos que en esta misma resolución han quedado definidos. El Estado ha sustituido, por tanto, el ejercicio de una función ejecutiva descentralizada y autónoma en esta Comunidad, por el establecimiento de un procedimiento de mera participación, a todas luces marginal e irrelevante, de la Comunidad Autónoma, y ha impuesto la uniformidad prácticamente absoluta de las actividades preventivas a realizar en cualquier parte del territorio del Estado, prescindiendo de todo margen de adaptación de esas actuaciones preventivas que han de llevar a cabo las mutuas, a la especificidad propia y distinta implantación territorial de los diversos sectores productivos, a la específica estructura empresarial y a la distinta incidencia de la siniestralidad laboral en cada Comunidad Autónoma.

e) Se plantea asimismo en el primer otrosí del escrito por el que se plantea este conflicto positivo de competencia incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, en los mismos términos que se planteó su recusación en otros 24 procedimientos en los que es parte el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

2. Por providencia de la Sección Cuarta de 22 de octubre de 2013 se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia y se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pueda realizar las alegaciones correspondientes. También se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado precepto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC. Por último se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado el día 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en el presente conflicto positivo de competencia y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes en esa Abogacía. Por providencia de 4 de noviembre de 2013, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el mencionado escrito, teniendo por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y concediéndole una prórroga de diez días sobre el plazo inicial para formular alegaciones.

4. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones en el Registro General del Tribunal el día 9 de diciembre de 2013.

Tras centrar el objeto del conflicto de competencias, el Abogado del Estado define el alcance de lo que se entiende por «coordinación y ejecución» autonómica de la legislación estatal, cuando tanto la misma Constitución como los Estatutos de Autonomía, en concreto el Estatuto de Cataluña, se refieren a esa función dentro del concepto o género jurídico-constitucional de competencias compartidas.

Afirma el Abogado del Estado que la potestad normativa o legislativa del Estado abarca también a la potestad reglamentaria general de ordenación en donde cabría incardinar la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de mayo de 2013. Más la potestad reglamentaria ejecutiva de la Generalitat sobre la normativa del Estado, prevista en el art. 112 del Estatuto, no puede ser considerada una potestad reglamentaria general sino que debe entenderse como una competencia limitada de carácter funcional referida únicamente a poder aprobar los reglamentos internos que permitan la organización de los servicios que fueran necesarios para la ejecución, la regulación de la propia competencia funcional de ejecución y el conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal. Pero es siempre ésta la que decide o condiciona la ejecución y el alcance de la ejecución autonómica, no al contrario, en materias de competencia legislativa estatal y de solo ejecución autonómica de la normativa estatal.

Señala que la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de mayo de 2013 establece la planificación anual de las actividades de la Seguridad Social en materia de control y prevención de las contingencias profesionales que ampara, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 68.2 b) LGSS y 3.2 de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, normas que, asimismo, atribuyen a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la competencia para su determinación y para el establecimiento de los criterios y prioridades a seguir. Estas actividades son distintas y ajenas a las de prevención de riesgos laborales reguladas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

A continuación, analiza los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la competencia de Cataluña de ejecución de la legislación del Estado en el ámbito material objeto del conflicto según su Estatuto. Así, indica que además del criterio sentado por el Tribunal Constitucional, con carácter general sobre la competencia de ejecución de la legislación del Estado, a propósito del enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 112 EAC en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 61), cabe aproximarse a la doctrina elaborada en la misma Sentencia sobre la reforma del Estatuto catalán efectuada por la Ley Orgánica 6/2006, en relación con los arts. 165 y 170, ambos del citado Estatuto de Autonomía.

En cuanto al primero, señala que atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen las mutuas en territorio de Cataluña, y en general actividades de coordinación en el campo de la gestión de la Seguridad Social. El Tribunal concreta el sentido de la norma, saliendo al paso de la expresión que muchas veces se incluye en el tenor de algunos preceptos estatutarios que definen competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma, atribuyendo en todo caso a la Generalitat la competencia, indicando la STC 31/2010 que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas a la Generalitat (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Y en cuanto al título competencial «trabajo y relaciones laborales» (competencia de ejecución para la Comunidad Autónoma) prevista en el art. 170 EAC, concretamente en lo que al apartado g) «prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo», se refiere, y como atribución acompañada de la expresión «en todo caso», cuyo sentido ya determinaron los fundamentos jurídicos 59 y 64 de la STC 31/2010, especifica no obstante otra vez en el fundamento jurídico 106, que «ya hemos tenido ocasión de señalar, al enjuiciar el art. 112 EAC que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional ... y de regulación de la propia competencia de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal». A juicio del Abogado del Estado, esto significa que la competencia de la Generalitat a que se refiere el desglose competencial sobre el contenido del art. 170 EAC, debe entenderse como limitada solo a la vertiente organizativa y que en su desarrollo y alcance en cada momento, y según la perspectivas de cada momento y época o circunstancias, debe estar subordinada a lo que disponga el legislador estatal de conformidad con el art. 149.1.7 CE.

Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre la competencia de ejecución de Cataluña en la materia objeto de conflicto, el Abogado del Estado aplica la doctrina citada

a la interpretación de los preceptos positivos. En este sentido cita los arts. 38.1 e), 68.2 b) y 68.3 párrafo tercero LGSS, y recuerda que el art. 13 del Reglamento general de colaboración de las mutuas, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, distingue entre las prestaciones de servicio que para el control de las contingencias profesionales de la Seguridad Social pueden desarrollar las mutuas, en aplicación del art. 68.2 b) LGSS, de aquellas otras que corresponde a los riesgos laborales y a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Añade que se prohíbe a las mutuas desarrollar estas últimas actividades. También señala que la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas de la Seguridad Social, desarrolla las normas anteriores, norma reglamentaria no impugnada por la Comunidad Autónoma demandante. De acuerdo con lo dispuesto en esta Orden Ministerial, no impugnada y que se dictó con posterioridad a la Ley Orgánica que reformó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, afirma el Abogado del Estado que resulta clara la competencia atribuida a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que consiste en la planificación anual de las actividades preventivas del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social que pueden desarrollar las mutuas, y a las que deben ajustar anualmente sus planes individuales. La facultad de planificación anual que corresponde al Secretario de Estado es de ámbito nacional, sin que en ningún momento ni en ninguna norma se disponga que la facultad quede restringida al ámbito territorial que las Comunidades Autónomas estimen por conveniente, determinado por el diferencial de aquellas que no establezcan sus propios planes autonómicos.

Considera el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma, por vía oblicua, pretende dirigir a las mutuas en sus actividades preventivas de la Seguridad Social que desarrollen en Cataluña, lo que supone infringir el art. 71.1 LGSS que atribuye al Estado, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las competencias de dirección y tutela de las entidades y de las funciones que desarrollan. Dichas funciones son funciones públicas de la Seguridad Social delegadas por el Estado titular de las mismas, quien por este motivo se reserva la facultad de dirigir sus funciones delegadas, así como el tutelar las entidades en quien ha delegado.

Afirma que resulta evidente que de admitirse la pretensión formulada, en orden a que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social se abstenga de establecer los servicios a dispensar en Cataluña, obviamente recibirían las empresas y trabajadores cuyos establecimientos radiquen en aquel ámbito, un tratamiento dispar frente al que reciban las empresas y trabajadores cuyos establecimientos radiquen en otros lugar, incluso aunque correspondan a la misma empresa. Desconoce, a su juicio, que nos encontramos en el ámbito de la Seguridad Social pública y contributiva, por lo que la pretensión supone que la Comunidad Autónoma desea financiar sus políticas del ámbito de riesgos laborales con los recursos públicos de la Seguridad Social.

Insiste en señalar que el ámbito de la resolución de 13 de mayo de 2013 impugnada es totalmente ajeno e independiente al de la prevención de riesgos laborales. La Seguridad Social ostenta un interés público, propio y diferenciado en el control y reducción de las contingencias profesionales que protege, por lo que le es legítimo y autorizado establecer servicios a su población protegida para evitar la actualización de las contingencias que protege y con ello el gasto que generan. Además, añade, el concepto de contingencia profesional, es decir, los conceptos de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, son conceptos diferentes del concepto «riesgo laboral». Por ello los servicios de la Seguridad Social son por naturaleza y objeto diferentes a los que debería dispensar la Comunidad Autónoma con sus propios medios y recursos.

A su entender, no resulta asumible el que se invoquen las competencias en materia laboral para intentar justificar las pretensiones de la Comunidad Autónoma. El art. 165 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma competencia compartida «en la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social». La coordinación de las actividades supone la «aplicación» o «ejecución» de las mismas, previamente diseñadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Esta interpretación, indica, se ajusta a la literalidad de la norma. Por el contrario, la interpretación

que realiza la Comunidad Autónoma, invade las competencias de la Administración General del Estado en la materia, porque privaría a la misma de toda facultad para establecer, priorizar o determinar sus servicios propios, así como para determinar el modo y alcance con el que deben aplicarse sus recursos económicos, cuando los servicios y actividades se desarrollen en Cataluña. Por ello, afirma, la interpretación recta y legal es la que incorpora el apartado noveno de la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de mayo de 2013: la Administración General del Estado establece la planificación general y nacional y la Comunidad Autónoma adapta la misma a sus criterios y especificidades.

5. El Pleno del Tribunal, por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, inadmitió a trámite la recusación formulada en el primer otrosí del escrito por el que se plantea el presente conflicto positivo de competencia. Interpuesto recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 12 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

6. Por providencia de 19 de enero de 2016, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013.

Para la Generalitat de Cataluña el apartado noveno de la citada resolución reserva al Estado unas funciones de ejecución en materia de Seguridad Social que corresponden a la Generalitat de Cataluña y vacía de contenido la competencia de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo que vulnera el art. 165.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y excede de la reserva competencial establecida en el art. 149.1.17 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que no resulta contrario al orden constitucional de competencias atribuir al Estado la competencia para establecer el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013, tal como está previsto en el apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. A su juicio, la interpretación que realiza la Comunidad Autónoma invade las competencias de la Administración General del Estado en la materia, porque priva a la misma de toda facultad para establecer, priorizar o determinar sus servicios propios, así como para determinar el modo y alcance con que deben aplicarse sus recursos económicos, cuando los servicios y las actividades se desarrollen en Cataluña.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, conviene realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

De acuerdo con nuestra doctrina sobre el ius superveniens, en procesos de naturaleza competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia (por todas, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2).

A estos efectos, ha de tenerse presente que, con posterioridad a la interposición de este conflicto se ha producido la modificación del régimen jurídico de las mutuas de

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social previsto en el texto refundido de la Ley general del Seguridad Social por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por lo que, al formar parte dicha norma del canon de constitucionalidad aplicable en esta materia, el análisis de la presente controversia ha de hacerse a la luz de la regulación que deriva de la mencionada reforma. El contenido de dicha Ley aparece recogido actualmente en los arts. 80 a 102 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante, LGSS), que ha entrado en vigor el 2 de enero de este año.

Asimismo, debemos referirnos también a la posible pérdida de objeto del conflicto positivo de competencia, como consecuencia del carácter temporal de la resolución impugnada.

En efecto, la resolución de 13 de mayo de 2013 ha agotado ya sus efectos. Ahora bien, a pesar de ello no cabe sino afirmar que el conflicto de competencia mantiene vivo su objeto, «pues lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias» (STC 26/2013, de 31 de enero, FJ 2). En este caso el conflicto competencial sigue vivo pues las resoluciones posteriores –resolución de 21 de mayo de 2014 y resolución de 4 de mayo de 2015– reproducen literalmente la redacción del apartado noveno de la resolución impugnada.

3. La resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se enmarca, como su propia exposición de motivos señala, en la acción protectora de la Seguridad Social. El art. 80.2 a) LGSS prevé que es objeto de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social —las denominadas mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social han pasado a denominarse por la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social— el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora. Y por su parte, el art. 82 LGSS, afirma que las prestaciones y los servicios atribuidos a la gestión de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social forman parte de la acción protectora del sistema.

Las actividades preventivas a desarrollar por las mutuas en el ámbito de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social están reguladas en la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Según establece el art. 3.2 de la citada Orden, corresponde a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, consultadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, la planificación anual de dichas actividades, el establecimiento de los criterios a seguir y la asignación de las prioridades en su ejecución, conforme a las propuestas y objetivos fijados por la Secretaría General de Empleo o que se deriven de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo en cada momento. En cumplimiento de este mandato se dictó la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013, cuyo apartado noveno es objeto del presente conflicto positivo de competencia.

El contenido del apartado noveno de la resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, es el siguiente:

«Noveno. Coordinación con las comunidades autónomas.

Esta resolución establece la planificación anual de las actividades de la Seguridad Social en materia de control y prevención de las contingencias profesionales que ampara, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68.2.b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y 3.2 de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, normas que, asimismo, atribuyen a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la

competencia para su determinación y para el establecimiento de los criterios y prioridades a seguir. Estas actividades son distintas y ajenas a las de prevención de riesgos laborales reguladas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

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

La resolución de 13 de mayo de 2013 establece en el resuelve primero los programas de actividades preventivas de la Seguridad Social, en los que se determinan las actividades de la indicada naturaleza que deben ejecutar las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social durante el año 2013, así como sus destinatarios, los criterios que los informan y sus objetivos. Estos programas son cuatro: programa de asesoramiento técnico a PYMES (empresas de menos de 50 trabajadores cuya actividad se realice en las divisiones de actividad del anexo 1 de la resolución, que se corresponden con las de mayor número de accidentes de trabajo graves y mortales producidos en el año 2012) y empresas de sectores preferentes (empresas que en 2012 hayan tenido un índice de accidentalidad propio superior al del año 2011 o bien hayan presentado accidentes mortales o graves durante la jornada de trabajo y empresas que en 2012 hayan declarado enfermedades profesionales con baja causadas por los agentes y en los sectores de actividad relacionados en el anexo 2 de la resolución); programa de asesoramiento a empresas o actividades concurrentes (centros de trabajo en los que concurren trabajadores de dos o más empresas, incluidas contratistas y subcontratistas, o trabajadores autónomos); programa de difusión del servicio «prevención10.es» (realización de jornadas entre las empresas asociadas de hasta 10 trabajadores y autónomos adheridos al objeto de informarles sobre las funcionalidades que ofrece el servicio «prevención10.es», que dispensa la acción protectora de la Seguridad Social y mostrarles su utilización); programa para el control del gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social por contingencias profesionales.

Las mutuas elaborarán sus respectivos planes de actividades preventivas ajustándose estrictamente a los programas, actividades, criterios, prioridades y objetivos señalados, si bien, de conformidad con lo dispuesto en el apartado noveno de la resolución, «las Comunidades Autónomas que, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, ostenten competencia de ejecución compartida con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en materia de coordinación de las actividades preventivas de este ámbito, podrán interesar», dentro de los programas señalados y respetando los destinatarios, actividades, criterios y objetivos de los mismos, «el desarrollo de aquellas particularidades que les interesen». Estas particularidades deberán comunicarse al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Pues bien, a juicio de la Generalitat de Cataluña, la resolución de 13 de mayo de 2013 se separa claramente de las resoluciones precedentes y sustrae a esta Comunidad Autónoma la capacidad de determinar cuáles sean los concretos programas y medidas de prevención que han de desarrollar las mutuas en Cataluña, reduciendo su función a la sola posibilidad de instar al Ministerio la adopción de particularidades dentro de los programas estatales de actividades que han quedado previamente determinados en la propia resolución. Así, señala que en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen la competencia compartida de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que lleven a cabo las mutuas en su territorio, las anteriores resoluciones dictadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social preveían que las mismas podían determinar y comunicar a las mutuas «la especificación de las actividades preventivas a

realizar por estas susceptibles de desarrollo en el ámbito de la Seguridad Social y en el de (la correspondiente) resolución». Por el contrario, la resolución del año 2013 en su apartado noveno solo permite a las Comunidades Autónomas establecer particularidades en los programas que la propia resolución enumera respetando en todo caso los destinatarios, actividades, criterios y objetivos de los mismos. Esta regla, a juicio de la Generalitat de Cataluña, excede de la reserva competencial establecida en el art. 149.1.17 CE y vulnera la competencia establecida en el art. 165 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre Seguridad Social, incluyendo de forma específica la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

4. 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 de Seguridad Social atribuye al Estado el art. 149.1.17 CE y a la Comunidad Autónoma el art. 165 de su Estatuto de Autonomía.

Es cierto que este Tribunal ha considerado dentro del contenido propio de la materia laboral a los efectos del art. 149.1.7 CE el subsector de la seguridad e higiene en el trabajo (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11). Ahora bien, hay que recordar, como ya hemos señalado, que el art. 80.2 a) LGSS, incluye en el ámbito de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social que desarrollan las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las actividades de prevención. Este servicio o asistencia objeto de la colaboración forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social y está sujeto al régimen establecido en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social y en sus normas de aplicación y desarrollo (art. 82 LGSS), lo que justifica que el ámbito competencial propio de la norma recurrida sea el de la Seguridad Social.

En el ámbito material de la Seguridad Social, el art. 149.1.17 CE declara que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». En relación con este título competencial hemos afirmado que las diferentes prestaciones «de la materia 'Seguridad Social' conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de otras situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional» (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 8) y que el régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE), y garantizar al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3). De acuerdo con lo anterior, entendimos en STC 40/2014, de 11 de marzo, que la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger.

Por lo que se refiere al régimen económico de la Seguridad Social este Tribunal ha señalado que «del art. 149.1.17. de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga solo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del 'régimen económico' dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de 'un régimen público', es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1 de la Constitución). Debe tenerse en cuenta a este propósito que en el momento de aprobarse la Constitución había sido ya creada la Tesorería General de la Seguridad Social para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y de unidad de caja, y este dato resulta relevante para la correcta

interpretación del art. 149.1.17 CE, en la medida en que, como cabe deducir de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del citado precepto constitucional, la mención separada del 'régimen económico' como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas ... En consecuencia, las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social» (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

Por su parte, el art. 165.1 d) EAC prevé que «corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad social, respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, la competencia compartida, que incluye: d) ... la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales». Dicha competencia comprende, tal y como dispone el art. 111 del Estatuto de Autonomía, «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado». Podemos decir, pues, como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, que este último artículo estatutario, después de la supresión de un inciso del mismo declarado inconstitucional en aquella resolución por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, «se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y solo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

El carácter de competencia compartida implica que sobre ese mismo objeto jurídico recaen también las competencias atribuidas al Estado en la materia, pues, en palabras de este Tribunal, estamos ante una «competencia compartida que, como resulta de nuestra doctrina, no limita el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales con las que se relaciona» (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3). Se produce así una coexistencia, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales, pero en el ejercicio de esta función la Comunidad Autónoma deberá respetar las bases que fije el Estado.

5. La Generalitat de Cataluña sostiene que la planificación para el corriente ejercicio anual de las actividades preventivas que han de aplicar las mutuas no es más que un instrumento de naturaleza ejecutiva que formal y funcionalmente se inscribe en el nivel de las competencias ejecutivas asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de Seguridad Social.

Un análisis detenido de la norma impugnada y de la naturaleza jurídica que tienen las actividades de prevención desarrolladas por las mutuas de la Seguridad Social, nos lleva a afirmar que la fijación de los criterios y prioridades a aplicar por las mutuas en la planificación de sus actividades preventivas constituye legislación en materia de Seguridad Social al regular el contenido de una prestación de la Seguridad Social. La resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social regula las actividades preventivas a realizar por las mutuas desarrollando así el régimen jurídico de una prestación asistencial que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social. En consecuencia, la planificación de las actividades preventivas no tiene naturaleza ejecutiva, como alega la Generalitat de Cataluña, pues no se trata de ejecutar o cumplir lo dispuesto en la legislación estatal sino de desarrollarla teniendo en cuenta las particularidades de este servicio y la

necesidad de alcanzar la mayor eficacia posible en la prevención de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.

De este modo, si el apartado noveno de la resolución impugnada tiene naturaleza legislativa y no ejecutiva, para que pueda considerarse conforme con el orden competencial debe tener el carácter de básico en la doble perspectiva formal y material pues, como acabamos de señalar, en la materia Seguridad Social al Estado le corresponde el establecimiento de la legislación básica.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la perspectiva formal, es doctrina reiterada de este Tribunal que a la dimensión formal de la normativa básica atiende el principio de ley formal en razón a que solo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También ha precisado este Tribunal que como excepción a dicho principio de ley formal «el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases» (STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 9). De este modo, desde un punto de vista formal nuestra doctrina ha reconocido que es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias cuando estas resultan «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (por todas, STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4). En definitiva, se ha aceptado que las normas básicas sean de rango reglamentario siempre que tengan una conexión clara con una norma legal y que la remisión a la norma reglamentaria se justifique por la naturaleza de la materia (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6).

Desde dicha perspectiva formal, hay que partir de que en las materias de competencia compartida en las que, como ocurre en este caso, corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y la ejecución de dichas bases, la fijación de las bases debe hacerse con el soporte de la ley formal siempre que sea posible, o, en todo caso, a través de norma reglamentaria del Gobierno que regule los aspectos centrales del régimen jurídico de la materia correspondiente.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que las actividades de prevención de riesgos laborales a realizar por las mutuas son prestaciones de la Seguridad Social cuyo contenido debe concretarse periódicamente por su carácter, precisamente, preventivo, que exige valorar las circunstancias concretas existentes en cada momento, de ahí que el art. 82.3 LGSS encomiende al «órgano de dirección y tutela de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, establecer la planificación periódica de las actividades preventivas de la Seguridad Social que desarrollarán aquéllas, sus criterios contenido y orden de preferencias». Y en este mismo sentido, la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, atribuye a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la competencia para establecer la planificación anual de las actividades preventivas de las mutuas, el establecimiento de los criterios a seguir y la asignación de las prioridades en su ejecución, lo que viene haciendo mediante la aprobación de resoluciones anuales.

De este modo, el art. 82.3 LGSS, y ya antes de la reforma de este precepto la Orden TAS 3623/2006, de 28 de noviembre, hace una llamada al desarrollo reglamentario para establecer la planificación anual de las actividades preventivas a realizar por las mutuas, pero este desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo por una resolución del Secretario de Estado de la Seguridad Social que no se ajusta a las exigencias formales que exige la doctrina constitucional para entender que su contenido constituye legislación básica.

En efecto, el carácter básico en su perspectiva formal ha sido atribuido a determinadas órdenes ministeriales con carácter excepcional cuando una norma reglamentaria con rango de real decreto ha fijado las condiciones generales y después lo que han hecho las órdenes ministeriales es complementar dicho régimen jurídico (SSTC 213/1994, de 14 de

julio, FJ 10; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 9; 98/2001, de 5 de abril, FJ 7; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de julio, FJ 8; 156/2011, de 18 de octubre, FJ 7). Sin embargo, en este caso, la planificación anual de las actividades preventivas a realizar por las mutuas no ha sido desarrollada, en cuanto a las condiciones más genéricas, ni en la ley ni en norma reglamentaria. Así, nada dice el LGSS, ni el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, ni la citada Orden TAS/3623/2006, que se limita a señalar que «las actuaciones se orientarán preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad a la mejor incardinación en los planes y programas preventivos de las distintas administraciones competentes, al desarrollo de la I+D+i, a la divulgación, educación y sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales» (art. 2.2). De este modo, el apartado noveno de la resolución impugnada no se limita a complementar el régimen jurídico fijado en la Ley, en el Real Decreto o en la orden. La débil cobertura legal que le otorga el art. 82.3 LGSS no tiene el complemento normativo necesario, esto es, una norma reglamentaria reguladora del marco mínimamente exigible en la planificación anual de las actividades preventivas a realizar por las mutuas. Ello determina que el apartado noveno de la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 13 de mayo de 2013, por su notoria insuficiencia de rango, no pueda ser calificado de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat de Cataluña, parte actora en este proceso. En consecuencia, no resulta ya necesario analizar si el precepto impugnado puede considerarse básico desde un punto de vista material.

6. En cuanto a los efectos del fallo, teniendo en cuenta que la resolución de 13 de mayo de 2013 ha agotado todos sus efectos, hay que entender que la pretensión de la Generalitat de Cataluña se satisface con la declaración de que el apartado noveno de la misma vulnera sus competencias.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 5107-2013 y, en consecuencia declarar que el apartado noveno de la Resolución de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social por la que se establece el plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social, a aplicar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2013, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de enero de dos mil dieciséis.—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.