

RESUMEN

ACTIVIDADES PROFESIONALES – Servicios de prevención ajenos

Varias asociaciones del ámbito de los servicios de prevención ajenos informan que uno de sus asociados, que está autorizado por la autoridad laboral de la Comunidad de Madrid, ha recibido escritos de las autoridades sanitarias de la Generalitat Valenciana, en los que se le dice que, con base en los criterios contenidos en el *Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los requisitos básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención*, debe disponer de determinado número de Unidades Básicas Sanitarias en el centro sanitario de la provincia de (...)

Esta Secretaría considera que en virtud del principio de eficacia nacional no puede exigirse que los recursos humanos de una instalación sanitaria de un servicio de prevención se organicen en función del número de trabajadores cubierto por el citado servicio de prevención en una determinada zona, dado que esos trabajadores podrían estar cubiertos a través de instalaciones ubicadas en una Comunidad Autónoma cercana o mediante acuerdos de colaboración.

Para controlar el número de medios humanos de cada concreta instalación sanitaria, es conveniente que las autoridades sanitarias de las CCAA tengan acceso a la aplicación informática SERPA. Esta Secretaría dirigirá una nota a cada uno de los Puntos de Contacto para la unidad de mercado, al objeto de que las hagan llegar a las autoridades laborales respectivas, recomendando dar acceso al SERPA a sus autoridades sanitarias.

Por otro lado, los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad están acometiendo la modificación normativa precisa para clarificar los requisitos y las exigencias para la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)



(28/1506)

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 31-3-2015, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito firmado por los representantes de 3 asociaciones del ámbito de los servicios de prevención ajenos (SPA), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los servicios de prevención ajenos.**

Los interesados informan que uno de sus asociados, que está acreditado por la autoridad laboral de la Comunidad de Madrid, y además dispone de instalaciones sanitarias en la provincia de (...), ha recibido requerimientos sucesivos, uno del Centro de Salud Pública de (...), Consellería de Sanitat de la Generalitat Valenciana (...) y otro de la Dirección General de Salud Pública, Consellería de Sanitat de la Generalitat Valenciana (...), en los que se indica que:

- Se han detectado deficiencias en cuanto a los recursos humanos disponibles en las instalaciones sanitarias del SPA en la provincia de (...).
- Los recursos humanos deben organizarse de acuerdo con el número de trabajadores cubierto por el servicio de prevención en la localidad de (...) (...).
- La determinación del personal sanitario debe hacerse en base a Unidades Básicas Sanitarias (UBS), definidas en el artículo 4.3 del RD 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.
- En aplicación de los citados criterios y la población total cubierta en el centro sanitario [(...) trabajadores], la entidad debe disponer de (...) Unidades Básicas Sanitarias (UBS), resultado de aplicar una dedicación de 34 minutos/trabajador, aplicable a una población total de más de 30.000 trabajadores (anexo I del RD 843/2011, de 17 de junio), más el incremento del 25 % por prestar servicios a más de 250 empresas



(anexo II del RD 843/2011, de 17 de junio), para una jornada laboral de 1.710 horas.

Los interesados consideran que la exigencia de contar con (...) Unidades Básicas Sanitarias en el Centro sanitario del que dispone en la localidad de (...) es contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en concreto a sus artículos 3 (principio de no discriminación), 5 (principio de necesidad y proporcionalidad) 6 (principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional), 9 (sobre garantía de las libertades de los operadores económicos) y 19 (libre iniciativa económica en todo el territorio nacional).

Esta exigencia, según los interesados, es además contraria al artículo 18.2.a.1º) de la misma Ley 20/2013, al introducir un requisito discriminatorio para el acceso al ejercicio de prestación de actividades por los servicios de prevención ajenos.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal

- Configura el marco normativo regulador de los servicios de prevención de riesgos laborales el siguiente conjunto de normas:
 - Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) modificada por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre.
 - Real Decreto 39/1997, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (RSP), modificado por el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo y desarrollado en la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre.
 - Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.
 - Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención. Regula la actividad



sanitaria de los servicios de prevención, es decir la especialidad de medicina del trabajo.

- Los Servicios de Prevención Ajenos se contemplan en el artículo 31 LPRL, que establece en su punto 5, la exigencia de doble autorización (autoridad laboral y autoridad sanitaria¹) para el ejercicio de servicios de prevención:

« **Artículo 31.** Servicios de prevención.

...

5. Para poder actuar como servicios de prevención, las entidades especializadas deberán ser objeto de una acreditación por la autoridad laboral, que será única y con validez en todo el territorio español, mediante la comprobación de que reúnen los requisitos que se establezcan reglamentariamente y previa aprobación de la autoridad sanitaria en cuanto a los aspectos de carácter sanitario.

Entre estos requisitos, las entidades especializadas deberán suscribir una póliza de seguro que cubra su responsabilidad en la cuantía que se determine reglamentariamente y sin que aquella constituya el límite de la responsabilidad del servicio».

- El RSP establece los requisitos para la acreditación laboral de los SPA, concretamente su artículo 17 recoge requisitos de carácter general y el artículo 18 se refiere a recursos materiales y humanos exigidos.

Cabe señalar que la determinación de requisitos se halla ponderada en todos los casos por la idea general de adecuar los mismos a la actividad preventiva concreta concertada (tipo, extensión, frecuencia), así como al tipo de actividad desarrollada por los trabajadores concertados y la ubicación y tamaño de los centros de trabajo en los que se prestará el servicio. Se fijan unos mínimos de cualificación profesional para la prestación del servicio.

Será autoridad laboral competente para conocer de las solicitudes de acreditación formuladas por las entidades especializadas que pretendan

¹ De la autoridad laboral competente del lugar donde radican las instalaciones principales del servicio de prevención y de la autoridad sanitaria competente del lugar donde están ubicadas las instalaciones sanitarias.



actuar como servicios de prevención el órgano competente de la Comunidad Autónoma o de la Ciudad con Estatuto de Autonomía donde radiquen sus instalaciones principales (artículos 23 y 24 RSP).

La acreditación otorgada será única y tendrá validez en todo el territorio español (artículo 24.2 RSP).

Para acreditarse, la empresa debe aportar información sobre el ámbito territorial en que quiere actuar, previsión del número de empresas y volumen de trabajadores que podrán atender, en función de los recursos humanos y materiales previstos, así como la identificación de las instalaciones, de los medios instrumentales y de su respectiva ubicación (artículo 23 RSP).

En el procedimiento de acreditación intervienen las autoridades laborales y sanitarias de todas las Comunidades Autónomas (CCAA) en las que la entidad tenga intención de desarrollar su actividad (artículo 25 RSP).

- Por lo que se refiere a la aprobación de la autoridad sanitaria, en términos generales, los SPA en el ejercicio de servicios sanitarios, estarán a lo dispuesto en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimiento sanitarios, y en este sentido y de acuerdo con su artículo 3.1, corresponderá a las autoridades sanitarias de las Comunidades Autónomas autorizar *“la instalación, el funcionamiento, la modificación y, en su caso, el cierre de todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios ubicados en su ámbito territorial.”*
- En particular, el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, establece los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

La autorización sanitaria se desarrolla en su artículo 2, y en concreto su punto 2 establece:

« **Artículo 2.** Autorización sanitaria.

...

2. Los servicios sanitarios de los servicios de prevención ajenos y de los servicios de prevención propios que incluyan actividad sanitaria deberán



ser objeto de aprobación y registro por la administración sanitaria, a cuyo fin deberán solicitar y obtener, con carácter previo al inicio de su actividad, la correspondiente autorización administrativa por parte de la autoridad sanitaria competente...»

Los artículos 4 y 5 detallan los recursos humanos y materiales con los que el servicio sanitario del servicio de prevención debe contar, y en concreto:

«Artículo 4. Recursos humanos.

...

3. El número de profesionales sanitarios y su horario será adecuado a la población a vigilar, a los riesgos existentes y a las funciones que vayan a desarrollar. Se considera una Unidad Básica Sanitaria (UBS) la constituida por un médico del trabajo o de empresa y un enfermero de empresa o del trabajo, a jornada completa. La dotación mínima de profesionales sanitarios será la siguiente:

a) Con carácter general, hasta dos mil trabajadores, una UBS. En función de las características geográficas, del tipo de empresas que atiendan, de los riesgos existentes en las mismas y de las características de sus trabajadores, así como de otras consideraciones que se estimen oportunas, la autoridad sanitaria podrá adaptar en su ámbito territorial esta UBS.

b) A partir de dos mil trabajadores, se tendrá en cuenta la mayor eficacia del trabajo en equipo, para lo que se utilizará el criterio horas/trabajador/año para dimensionar el área sanitaria de los servicios de prevención tomando como referencia la progresión que se adjunta en el anexo I...»

En este artículo 4, al igual que se hace en el RSP, se recoge que los requisitos (entre ellos, exigencia de instalaciones y recursos sanitarios) deben adecuarse a la actividad concreta a desarrollar².

² El Consejo de Estado en su dictamen 140/2010 emitido con motivo de la redacción del Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, precisa que en cuanto a la exigencia hecha a los servicios de prevención ajenos de que cuenten con determinadas instalaciones en el ámbito territorial en que actúen, "esta exigencia habrá de aparecer directamente vinculada a la capacidad de



Por otro lado, los artículos 6, 7 y 8 del Real Decreto, 843/2011, de 17 de junio, establecen:

“Artículo 6. Acuerdos de colaboración entre servicios de prevención ajenos.

Los servicios de prevención ajenos podrán adoptar acuerdos de colaboración entre sí para la prestación de actividades sanitarias hacia las empresas concertadas, con objeto de dar cobertura efectiva a aquéllas cuyos centros de trabajo no se encuentren, en su totalidad, en el ámbito territorial de actuación del servicio de prevención principal o cuando resulte conveniente por razones de dispersión o lejanía de dichos centros de trabajo respecto del lugar de radicación de las instalaciones principales del servicio de prevención principal. En ningún caso el coste de las medidas derivadas de los acuerdos de colaboración recaerá sobre los trabajadores afectados.”

“Artículo 7. Límites de los acuerdos de colaboración entre servicios de prevención ajenos.

1. Las actividades sanitarias del servicio de prevención principal hacia los servicios de prevención colaboradores no podrán superar, en ningún caso, el diez por ciento del volumen total de actividad anual de aquél. Este límite se fijará sobre las ratios totales de recursos humanos de que deba disponer el servicio de prevención principal de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 4.

2. El servicio de prevención colaborador deberá mantener en todo momento las ratios de recursos humanos de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 para cubrir con suficiencia no sólo las actividades sanitarias asumidas con las empresas con las que haya suscrito concierto de servicio de prevención ajeno, sino también aquéllas que le hayan encomendado otros servicios de prevención mediante acuerdos de colaboración.”

actuación de las entidades especializadas, en función de las actividades que pretendan llevar a cabo (y no a criterios administrativos, como el número de CCAA afectadas, con abstracción hecha de las diferencias de extensión y población existentes entre ellas)”.



“Artículo 8. Desarrollo de los acuerdos de colaboración entre servicios de prevención ajenos.

...

2. Tanto el servicio de prevención principal como el colaborador deberán comunicar a la autoridad laboral que los acreditó, en el plazo de los diez días siguientes a su efectividad, los acuerdos de colaboración que se celebren. La autoridad laboral remitirá copia de dichos acuerdos a la autoridad sanitaria competente”.

b) Normativa autonómica

- Orden de 20 de febrero de 1998, del conseller de Sanidad, por la que se desarrollan las competencias de la autoridad sanitaria en la Comunidad Valenciana establecidas en el Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.

Establece criterios para la determinación de los recursos humanos mínimos para la realización de la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios de prevención ajenos en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“ANEXO. Definiciones

A efectos de esta Ley, se entenderá por:

b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”



La actividad de prestación de servicios de prevención ajenos constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis del caso planteado a la luz de los principios de la LGUM.

El Capítulo II de la LGUM recoge los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. A los efectos de este expediente, interesa destacar el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa.

El principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa se contiene en los artículos 6, 19 y 20 de la LGUM. El artículo 6 determina:

“Artículo 6. Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.”

Por otro lado, el artículo 19.1 establece:

“Artículo 19. Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.”



Y además, el artículo 20 determina:

“Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. *Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:*

- a. *Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.*
- b. *Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.*
- c. *Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.*
- d. *Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.*

2. *Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.*

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

(...)”



Por lo que respecta a los servicios de prevención ajenos, el principio de eficacia nacional está recogido en el artículo 31.5 de la LPRL, que contempla una autorización de la autoridad laboral donde radican las instalaciones principales de la empresa, única y válida en todo el territorio español. En línea con lo establecido en el artículo 20.4 de la LGUM³, cabe además una autorización de la autoridad sanitaria competente del lugar donde esté ubicada cada instalación sanitaria.

Los requisitos a cumplir para la obtención de ambas autorizaciones están recogidos en las normas de desarrollo reglamentario derivado de la LPRL. Los requisitos están vinculados a la actividad concreta a desarrollar, y a garantizar que el operador tiene la capacidad de actuación necesaria para atender de manera adecuada los servicios que tenga concertados en cada momento. Se establecen requisitos proporcionados, entre otros, a factores como la población a vigilar o los riesgos existentes; la extensión del ámbito territorial es un factor más a tener en cuenta.

Esta Secretaría considera que en virtud del citado principio de eficacia nacional no puede exigirse que los recursos humanos de una instalación sanitaria de un servicio de prevención se organicen en función del número de trabajadores cubierto por el citado servicio de prevención en una localidad, dado que esos trabajadores podrían estar cubiertos a través de instalaciones ubicadas en una Comunidad Autónoma cercana o mediante acuerdos de colaboración (descritos en el artículo 6 del Real Decreto, 843/2011, de 17 de junio).

Tal y como determina la Dirección General de Empleo en su informe de 26 de junio de 2013, *“la cuantificación de los trabajadores debe contemplarse de forma global, sin que el ámbito territorial –en el sentido de división geográfica administrativa- pueda ser el criterio decisivo en la materia.”*

“La cuantificación de los medios humanos y materiales del servicio sanitario del servicio de prevención debe responder a parámetros objetivos que vienen determinados por la carga de trabajo real que este servicio de prevención debe asumir, aspectos estos que no guardan relación en principio con delimitaciones ni demarcaciones geográficas sino con la propia capacidad de actuación del

³ **Artículo 20.** Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura. (...)



servicio sanitario del servicio de prevención en función de los factores a tener en cuenta, ya indicados (población a vigilar, riesgos existentes, etc.) y en el que la extensión del ámbito territorial concreto de actuación es un factor más a tener en cuenta.”

En resumen, la autoridad sanitaria competente, para controlar el número de medios humanos de cada concreta instalación sanitaria, debe tener en cuenta el número total de trabajadores cubierto por el servicio de prevención en todo el territorio nacional y los acuerdos de colaboración suscritos con otras empresas, consultando para ello los datos volcados en la aplicación SERPA⁴. Además, en virtud de lo establecido en el artículo 26.2⁵ del RPS, la autoridad sanitaria debe comunicar las deficiencias detectadas a la autoridad laboral competente de la Comunidad Autónoma donde radiquen las instalaciones principales de la empresa, para que esta autoridad laboral pueda exigir responsabilidades a la misma⁶.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, al objeto de evitar desarrollos normativos contrarios a las disposiciones de la LGUM, están acometiendo la modificación normativa precisa para clarificar los requisitos y las exigencias para la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

⁴ SERPA: Aplicación informática desarrollada, gestionada y mantenida por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que sirve como soporte de la base de datos general de servicios de prevención donde se recogen los datos obrantes en los registros de las Comunidades Autónomas.

⁵ “**Artículo 26.** Mantenimiento de los requisitos de funcionamiento.
2. Las autoridades laboral y sanitaria podrán verificar, en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de los requisitos exigibles para el desarrollo de las actividades del servicio, comunicando a la autoridad laboral que concedió la acreditación las deficiencias detectadas con motivo de tales verificaciones.”

⁶ En su escrito de fecha 29-1-2015, la Direcció General de Salut Pública de la Generalitat Valenciana, además de comunicar al interesado las unidades básicas sanitarias con las que debería contar, advierte que transcurrido un mes desde la recepción de dicho escrito, la tramitación del asunto proseguirá de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del RSP.



Esta Secretaría, en virtud de los artículos 6, 19 y 20 de la LGUM, considera que las autoridades sanitarias autonómicas, a la hora de autorizar las instalaciones sanitarias de los SPA que pretendan ejercer su actividad en su territorio, deben tener en cuenta la situación global de los mismos, ya que es esta cuantificación, y no la estrictamente ligada a su territorio, la que determina los requisitos exigibles.

Las autoridades laborales autonómicas deben facilitar el conocimiento de la situación global de la empresa de servicios de prevención a las autoridades sanitarias; por ello deben dar acceso a la aplicación informática SERPA a las citadas autoridades sanitarias de su territorio. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado dirigirá una nota a cada uno de los Puntos de Contacto designados por cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía que constituyen la actual red de puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias, al objeto de que las hagan llegar a las autoridades laborales respectivas, recomendando dar acceso al SERPA a sus autoridades sanitarias, y explicando las razones que hacen conveniente este acceso.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 22 de julio de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

