

RESUMEN

ACTIVIDADES PROFESIONALES - SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

Una Asociación de ámbito nacional, representando los intereses de los Servicios de Prevención Ajenos (SPA), informa de un requisito recogido en la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que considera no es compatible con los principios de garantía de la libertad de establecimiento y libertad de circulación declarados por la LGUM. En concreto, se refiere a la exigencia recogida en la Instrucción de 5 de junio de 2013 de las Consejerías de Sanidad y Economía y Empleo, según la cual, para que un SPA en la especialidad de medicina del trabajo pueda acreditarse en la Comunidad de Castilla y León deberá disponer, como mínimo, de una Unidad Básica de Salud (UBS) en el territorio de esa Comunidad.

El requisito de exigencia de una UBS en el territorio de una Comunidad Autónoma, es contraria al artículo 18.2 a) 1º, toda vez que introduce un requisito discriminatorio para el acceso al ejercicio de prestación de servicios de prevención ajenos al exigir que se disponga de un establecimiento (en este caso una Unidad Básica de Sanidad cuyos requisitos de personal e instalación está fijados en RD 843/2011, de 17 de junio) en el territorio de esa Comunidad.

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, se proponen acometer la modificación normativa precisa para clarificar los requisitos y las exigencias para la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/14007

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 8 de mayo de 2014, la Asociación Nacional (...) presenta escrito de Información 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), relativo a la Instrucción de 5 de junio de 2013 de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales de la Consejería de Economía y Empleo, sobre las condiciones de acreditación y funcionamiento de los Servicios de Prevención Ajenos¹(SPA) en Castilla y León .

(...) considera que esta disposición autonómica establece unos requisitos o condiciones de actuación en su territorio, no compatibles con los principios de garantía de la libertad de establecimiento y libertad de circulación declarados por la LGUM. En concreto, se refiere a la exigencia recogida en el punto 3 de la referida Instrucción según el cual, para que un SPA en la especialidad² de medicina del trabajo pueda acreditarse en la Comunidad de Castilla y León, deberá disponer, como mínimo, de una Unidad Básica de Salud³ (UBS) en el territorio de esa Comunidad.

En el marco de este procedimiento han emitido Informe las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Madrid, Navarra y Región de Murcia, y la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia.

¹Servicios de Prevención Ajenos: empresas especializadas en el área de prevención de riesgos laborales, que ofrecen a otras empresas sus servicios para el desarrollo de las actividades preventivas exigidas legalmente a éstas.

Art. 31.2 de la Ley 31/1995: “*Se entenderá como servicio de prevención el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados...*”

² Especialidades preventivas: Medicina del trabajo, Seguridad en el trabajo, Higiene industrial y Ergonomía y psicología aplicada.

³ “UBS: constituida por un médico del trabajo o de empresa y un enfermero del trabajo o de empresa a jornada completa, que deberá contar con los recursos materiales conforme a lo previsto en el RD 843/2011 y en la normativa autonómica de aplicación. “



II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal:

1.- 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.

La actividad sanitaria de los servicios de prevención, es decir la especialidad de medicina del trabajo, se regula en:

- 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.

2.- Los Servicios de Prevención Ajenos se contemplan en el artículo 31 LPRL, y establece en su punto 5, la exigencia de doble autorización (autoridad laboral y autoridad sanitaria) en el ejercicio de servicios sanitarios:

«Artículo 31.5: 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»

3.-El RSP establece los requisitos para la acreditación laboral de los SPA, concretamente su artículo 17 recoge requisitos de carácter general y el 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 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.

La acreditación otorgada será única y tendrá validez en todo el territorio español.

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.

4.- 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”

5.- 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 2.2. 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 4.3: 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...»

De igual forma que en RSP, los requisitos (entre ellos, exigencia de instalaciones y recursos sanitarios) se adecuan a la actividad a desarrollar⁴.

6.- Se resumen a continuación las autorizaciones establecidas para los SPA que presten servicios sanitarios:

- Los SPA deben ser acreditados por la autoridad laboral, mediante acreditación única y con validez en todo el territorio español.
- Para el ejercicio de servicios sanitarios, los SPA deben contar además con autorización administrativa de las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma donde lleven a cabo la actividad sanitaria. El objeto de la autorización será la aprobación y el registro de dicha actividad sanitaria, y por tanto la instalación y funcionamiento de los centros o establecimientos sanitarios en los que se lleve a cabo tal actividad.

⁴ El Consejo de Estado recogió este principio en su dictamen 140/2010 emitido con motivo de la redacción del RD 337/2010, de 19 de marzo.



b) Normativa de la Comunidad de Castilla y León :

- Decreto 49/2005, de 23 de junio, y la Orden SAN1283/2006, de 28 de julio, desarrollan el anterior RD 1277/2003 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Instrucción de 5 de junio de 2013 de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales de la Consejería de Economía y Empleo, sobre las condiciones de acreditación y funcionamiento de los Servicios de Prevención Ajenos en Castilla y León.

«3.- Condiciones de acreditación en la Comunidad de Castilla y León. Para poder acreditarse un Servicio de Prevención en la Comunidad de Castilla y León deberá cumplir:

a- Para la especialidad de medicina del trabajo.

- *Deberá disponer como mínimo de una UBS en la Comunidad Autónoma, entendiéndose por UBS la constituida por un médico del trabajo o de empresa y un enfermero del trabajo o de empresa a jornada completa, que deberá contar con los recursos materiales conforme a lo previsto en el RD 843/2011 y en la normativa autonómica de aplicación. »*

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

a) Inclusión de la prestación de servicios de prevención de riesgos laborales ajenos en el ámbito de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

El apartado b) del Anexo de la Ley 20/2013 define las actividades económicas como:

«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 prestación de servicios de prevención de riesgos laborales constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, cuyo artículo 2 establece:

«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 de la normativa de la Comunidad de Castilla y León sobre Servicios de Prevención de Riesgos Ajenos, a la luz de los principios de la LGUM.

1.- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sienta los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que rigen para su ámbito de aplicación, que es el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado. Entre éstos además del artículo 3, relativo al principio de no discriminación, el artículo 6, relativo al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional y el artículo 19, acerca de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional, interesa centrarse en su artículo 18:

«Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

(...)

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, (...), en particular:

1º) que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.- El punto 3 de la Instrucción de 5 de junio de 2013 de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad y de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales de la Consejería de Economía y Empleo, sobre las condiciones de acreditación y funcionamiento de los Servicios de Prevención Ajenos en Castilla y León, establece como requisito



para poder acreditarse en la Comunidad de Castilla y León, disponer como mínimo de una UBS en la Comunidad.

3.- El régimen de autorización para la prestación de servicios de prevención está contemplado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, basando esta exigencia en razones de salud pública. Contempla una autorización de la autoridad laboral, única y válida en todo el territorio español, y una autorización sanitaria en lo relativo a la prestación de servicios sanitarios por parte de operadores.

4.- 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 riesgos existentes, y la extensión del ámbito territorial es un factor más a tener en cuenta.

5.- El requisito de exigencia de una UBS en el territorio de una Comunidad Autónoma, es contraria al artículo 18.2 a), 1º, toda vez que introduce un requisito discriminatorio para el acceso al ejercicio de prestación de servicios de prevención ajenos al exigir que se disponga de un establecimiento (en este caso una Unidad Básica de Sanidad cuyos requisitos de personal e instalación está fijados en RD 843/2011, de 17 de junio) en el territorio de esa Comunidad.

6.- En definitiva de acuerdo con los principios de la LGUM, no cabe exigir como requisito para la acreditación de los Servicios de Prevención, disponer de una UBS en un territorio concreto de una Comunidad Autónoma.



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, se proponen acometer la modificación normativa precisa para clarificar los requisitos y las exigencias para la actividad sanitaria de los servicios de prevención.