



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS EN MATERIA DE AUTORIZACIÓN SANITARIA DE LOS SERVICIOS SANITARIOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y DE COORDINACIÓN DE ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA SALUD LABORAL

I. ANTECEDENTES

El proyecto de Decreto que se somete a consideración tiene por objeto establecer las normas de desarrollo y aplicación del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, que establece los criterios básicos sobre la organización de recursos humanos y materiales para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

Asimismo, regula las normas de coordinación entre las autoridades sanitaria y laboral de la Junta de Andalucía en el procedimiento de acreditación, o modificación de la acreditación, de los servicios de prevención ajenos. Esas competencias se ejercen de acuerdo con el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.

Visto el contenido del citado proyecto de Decreto, y en virtud de lo establecido en el artículo 3 apartado f) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, Ley 6/2007, de 26 de junio), se procede a continuación a informar sobre la cuestión planteada.

El presente informe se emite de acuerdo con las funciones atribuidas al Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia en el artículo 20.2 b) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, en conexión con el artículo 16 b) de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados mediante el Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.

II. CONTENIDO

El proyecto de Decreto consta de seis capítulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- Capítulo I. Contiene las disposiciones de carácter general: el objeto y el ámbito de aplicación. Define y clasifica en tres tipos los servicios sanitarios de los servicios de prevención de riesgos laborales: propios o mancomunados, ajenos y unidades móviles complementarias. Regula su actividad, la plantilla sanitaria con que deben contar y el ámbito territorial de actuación; aspectos todos ellos en consonancia con las disposiciones reglamentarias del Estado. Fija, por último, las obligaciones derivadas de la autorización sanitaria y establece los requisitos para la protección de datos de los historiales clínico-laborales. Falta aludir a las autorizaciones y al historial clínico-laboral.

- Capítulo II. Establece los requisitos de que deben disponer los servicios sanitarios para la obtención de la autorización de funcionamiento y la documentación que deben custodiar en sus archivos.
- Capítulo III. Regula el procedimiento de autorización de funcionamiento y detalla los documentos que deben acompañar a la solicitud.
- Capítulo IV. Regula el procedimiento de modificación de la autorización de funcionamiento de los servicios sanitarios.
- Capítulo VI (*). Detalla los órganos competentes para otorgar la autorización sanitaria y la coordinación administrativa en los procedimientos de acreditación o modificación de los servicios de prevención ajenos.
- Capítulo VII (**). Establece el procedimiento de control de los servicios sanitarios y el régimen sancionador.

(*) y (**) Se advierte un error en la numeración de los capítulos del borrador remitido a esta ADCA.

- Disposiciones adicionales:

Primera. Establece la posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas tramiten las solicitudes del procedimiento de autorización sanitaria a través de las Oficinas de Respuesta Unificada.

Segunda. Dispone la tramitación telemática de las autorizaciones sanitarias.

Tercera. Dispone la creación de un fichero automatizado de datos que contenga las solicitudes de autorización sanitaria.

- Disposiciones transitorias:

Primera. Establece un período de adaptación para la actualización de las autorizaciones sanitarias en vigor.

Segunda. Dispone el envío provisional de datos de los servicios de prevención ajenos entre las autoridades laboral y sanitaria.

- Disposiciones finales:

Primera. Modifica el anexo I del Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de las autorizaciones sanitarias y se crea el registro andaluz de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Segunda. Modifica el artículo 11.2 del Decreto 304/2011, de 11 de octubre, por el que se regula la estructura organizativa de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

Tercera. Faculta a la Consejería competente para la ejecución y desarrollo del proyecto normativo.

Cuarta. Entrada en vigor

IV. MARCO NORMATIVO

A) Normativa estatal

La Constitución Española reconoce en su artículo 43 el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Las bases y la coordinación general de la sanidad, al igual que la legislación laboral, son competencias exclusivas del Estado y así lo precisa la Constitución en sendos apartados de su artículo 149.1.

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales, esa reserva constitucional se materializó a través de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales que impone a las empresas la constitución de los servicios de prevención. La norma los define en su artículo 31.2 como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para efectuar las actividades preventivas dirigidas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores.

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública complementa la normativa de prevención de riesgos laborales y establece acciones en materia de salud laboral para facilitar su promoción y protección. El artículo 33.2 e) dispone, en concreto, que la autoridad sanitaria llevará a cabo en coordinación con la autoridad laboral actuaciones como las de autorizar, evaluar, controlar y asesorar la actividad sanitaria de los servicios de prevención de riesgos laborales.

El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero detalla las distintas modalidades organizativas de los servicios de prevención de riesgos laborales y establece los recursos materiales y humanos que deben reunir las entidades preventivas.

El 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, precisa qué debe entenderse por servicio sanitario de los servicios de prevención de riesgos laborales. También determina los requisitos técnicos y los recursos humanos y materiales exigibles para su autorización sanitaria y para el mantenimiento de los estándares de calidad en su funcionamiento.

Sobre el régimen jurídico y el procedimiento para la obtención de las preceptivas autorizaciones sanitarias, el artículo 2 del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, se remite a las bases establecidas en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre y a los desarrollos normativos de cada comunidad autónoma.

El Real Decreto 1277/2003 desarrolla la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. En su artículo 27.3, esa Ley establece que mediante Real Decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad que deben exigirse para la regulación y autorización por parte de las Comunidades Autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Por su parte, la Ley General de Salud Pública, Ley 33/2011, de 4 de octubre, establece en su artículo 29 que en el caso de que, de acuerdo con las leyes, se requiera autorización sanitaria previa o la inscripción obligatoria en un registro, se estará a lo previsto en ellas. Igualmente, determina que las Administraciones sanitarias podrán requerir la obligación de declaración responsable o de comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha norma constituye legislación básica estatal según declara su título competencial en la disposición final cuarta.

B) Normativa autonómica

La competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios corresponde a Andalucía, según dispone el artículo 55.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma de su Estatuto de Autonomía.

Como competencia compartida con el Estado le corresponde la sanidad interior; particularmente, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluida la salud laboral (artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía).

El Estatuto también reconoce a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias ejecutivas en empleo y relaciones laborales (artículo 63.1.4), materias que incluyen la prevención de los riesgos laborales y la seguridad en el trabajo.

La Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía establece textualmente en su artículo 62.10 que corresponde a la Consejería de Salud, en el marco de las competencias de la Junta de Andalucía, la autorización de instalación, modificación, traslado y cierre de los centros y servicios sanitarios.

El procedimiento para la obtención de las autorizaciones sanitarias está establecido en el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, norma por la que también se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

De acuerdo con la legislación precitada, el texto normativo sometido a informe regula los requisitos exigidos para la autorización sanitaria de los servicios sanitarios de los servicios de prevención e incorpora al procedimiento administrativo estableciendo determinados trámites.

V. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

Junto con el proyecto de Decreto objeto de análisis, la Consejería proponente de la norma ha proporcionado a esta ADCA un Test de evaluación de la competencia. Este Test supone un mecanismo valioso en la política de promoción de la competencia, toda vez que somete a control *ex ante* los proyectos normativos que puedan afectar a las condiciones de competencia del mercado. Configurado el mismo como un sistema empírico de autoevaluación, que confronta al órgano que elabora una norma con preguntas que le obligan a identificar si sus contenidos inciden en la competencia. De tal manera que, cuando el resultado de esta metodología arroja posibles restricciones a la competencia, el órgano debe redactar una memoria de evaluación de la competencia, que identifique los contenidos sociales y económicos de la norma y justifique el porqué de esas limitaciones regulatorias y los beneficios que su aplicación reportaría a la ciudadanía.

El Test aportado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales admite dos limitaciones sustanciales. Primero, la norma impone requisitos previos de acceso al mercado, tales como licencias, permisos o autorizaciones; segundo, incrementa significativamente para las empresas las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado.

La primera de las restricciones tiene que ver con la exigencia de una autorización previa para la instalación y funcionamiento de los servicios sanitarios de los servicios

de prevención; autorización que impone la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad en su artículo 29.1. La memoria sucinta redactada por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales fundamenta las cortapisas del proyecto normativo andaluz en las prescripciones de la norma estatal.

La segunda restricción se refiere a las condiciones profesionales de acceso y ejercicio en los servicios sanitarios. La memoria explica que es una obligación impuesta por la normativa estatal; concretamente, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 22.6); el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (artículos 18.2 b, y 37.3), y el 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.

El presente informe centrará su atención en el análisis de las dos restricciones citadas anteriormente y efectuará una tercera reflexión sobre las técnicas de mejora regulatoria y la importancia de minimizar la sobrerregulación en la fase de adaptación de la normativa.

a) Autorización administrativa de los servicios sanitarios

El análisis de competencia sobre el proyecto de decreto de Andalucía no puede ignorar los argumentos que brinda en su exposición de motivos la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud: el título VIII del texto constitucional “diseñó una nueva organización territorial del Estado” que posibilita la asunción por las comunidades autónomas de competencias en materia de sanidad, “reservando” para aquél “la regulación de las bases y la coordinación general de la sanidad”.

En ese contexto, la asunción de competencias por las comunidades autónomas constituye un medio “para aproximar la gestión de la asistencia sanitaria al ciudadano” y facilitarle, así, “garantías en cuanto a la equidad, la calidad y la participación”.

El Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, responde al mandato de la Ley 16/2003 y establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. La autorización administrativa de centros y establecimientos sanitarios, en sí, está preceptuada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; cuyo artículo 29.1 reza literalmente que los centros y establecimientos sanitarios, cualesquiera que sea su nivel y categoría o titular, “precisarán autorización administrativa previa” para su “instalación y funcionamiento”, así como “para las modificaciones” que respecto de su estructura y régimen inicial “puedan establecerse”.

En su parte expositiva, el Real Decreto 1277/2003 explica el porqué del sistema de autorizaciones: “No es propósito de este real decreto ordenar las profesiones sanitarias ni limitar las actividades de los profesionales, sino sentar las bases para las garantías de seguridad y calidad de la atención sanitaria”.

El proyecto normativo andaluz responde al mandato expreso contenido en el artículo 3 del Real Decreto 1277/2003, párrafos 1 y 2, que exige la autorización por las Comunidades Autónomas como inexcusable requisito previo para el funcionamiento de los servicios sanitarios de los servicios de prevención.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, provee argumentos válidos para la justificación de restricciones tales como las autorizaciones administrativas. Si bien la directiva excluye de su ámbito de aplicación el Derecho laboral —incluidas

expresamente las disposiciones sobre salud y seguridad en el trabajo—, admite que los objetivos de salud pública “constituyen razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones”. En tal sentido lo ha reafirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A la luz de la normativa básica estatal y de acuerdo con los argumentos que brinda la Unión Europea sobre la salud como razón imperiosa de interés general, la restricción contenida en el proyecto de decreto andaluz puede considerarse debidamente justificada.

b) Cualificaciones profesionales

El Real Decreto 1277/2003 ordena que los “requisitos mínimos comunes” para la autorización de instalación, funcionamiento o modificación de los distintos tipos de centro, servicio o establecimiento sanitario se establezcan mediante un real decreto. Esos requisitos estarán dirigidos a garantizar que el centro, servicio o establecimiento sanitario cuenta con los medios técnicos, instalaciones y profesionales mínimos necesarios para desarrollar las actividades a las que va destinado.

Es la Administración estatal, por lo tanto, la que establece el mínimo denominador común normativo, en cada tipo de centro (hospitales, consultas médicas, centros especializados, servicios sanitarios integrados en organizaciones no sanitarias, etc.). El Real Decreto 1277/2003 permite a las comunidades autónomas complementar los requisitos mínimos impuestos para cada tipo de centro (artículo 4.2).

En el caso concreto de los servicios sanitarios de los servicios de prevención, ese mínimo denominador común fue fijado por el 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.

Esos criterios básicos, detallados en los artículos 4 y 5 aluden, entre otras cuestiones, a las cualificaciones de los profesionales. Y así, establece que el servicio sanitario del servicio de prevención debe contar con un director técnico, “con el título de especialista en medicina del trabajo”. El personal sanitario, por su parte, debe contar con “la cualificación necesaria” para el desempeño de sus competencias profesionales: los médicos, especialistas en medicina del trabajo o diplomados en medicina de empresa y los enfermeros, especialistas en enfermería del trabajo o diplomados en enfermería de empresa. El Real Decreto establece la posibilidad de que participen en el servicio sanitario “otros médicos o enfermeros especialistas en posesión del título oficial”, en función de la capacitación asociada a su especialidad o disciplina.

La Comisión Nacional de la Competencia (en lo sucesivo, CNC) —organismo estatal a día de hoy integrado en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia— afirma en su *Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales* que la regulación de entrada o acceso a una profesión, es decir, “la regulación que restringe el libre acceso al ejercicio de una profesión a través de la exigencia de determinados requisitos”, puede consistir en la exigencia de titulación y/o la exigencia de colegiación.

Esta regulación “produce un efecto claro sobre la competencia”, al limitar los profesionales que pueden competir en una determinada actividad profesional “o, lo que es lo mismo, al crear reservas de actividad”.

Y en el caso de la exigencia de titulación “en determinados oficios o profesiones”, el objetivo perseguido, según la CNC, “es el de salvaguardar el interés general”,

estableciendo como requisito indispensable “haber demostrado” los conocimientos necesarios “para desempeñar la profesión”.

El informe justifica esa “restricción” en la medida en que la protección de los usuarios de los servicios profesionales “aconseje prohibir su prestación a quien no tenga los conocimientos especializados pertinentes”.

La Autoridad estatal de defensa de la competencia juzga que la reserva de actividad es una restricción a la competencia; si bien, la justifica en ocasiones concretas por razones de interés general. Como se ha remarcado en el epígrafe precedente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que la protección de la salud es una razón imperiosa de interés general.

c) Regulación eficiente y favorecedora de la competencia

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) midió por primera vez en 1997 en términos de eficiencia los beneficios de la aplicación del principio *better regulation*. Desde ese momento, distintos estudios empezaron a documentar las ventajas de incorporar los principios de la buena regulación como soporte no ya de la regulación económica y social general, sino también de industrias y sectores específicos. La Unión Europea adoptó en seguida la iniciativa, con el convencimiento de que la simplificación de la legislación tiene un impacto económico tangible, y por ende cuantificable, sobre sus destinatarios. En el ordenamiento jurídico estatal, esos principios han sido regulados por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que dedica su capítulo primero a la mejora de la calidad de la regulación.

Las distintas Autoridades de competencia en España han publicado distintos documentos y Guías para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia y señalan la necesidad de emprender iniciativas de reforma regulatoria que aligeren las cargas administrativas que ciudadanos y empresas han de soportar para desarrollar sus actividades, porque sencillamente incrementan sus costes y les hacen perder tiempo.

Por otra parte, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, es tajante al afirmar que “a fin de garantizar” el principio de seguridad jurídica, “las facultades de iniciativa normativa” se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento, “para generar un marco normativo estable y predecible” y crear “un entorno de certidumbre” que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

En este sentido, se incluye en el presente proyecto de Decreto una disposición adicional que posibilita la tramitación telemática del procedimiento, “de acuerdo con las previsiones que se establecen en la disposición adicional segunda del Decreto 69/2008, de 26 de febrero”.

A este respecto, la disposición adicional no despeja la incertidumbre sobre si será posible, o no; toda vez que establece que “por orden” de la Consejería competente en materia de salud y “de acuerdo” con el artículo 111.4 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, se regulará “la tramitación telemática” de los procedimientos previstos en el Decreto 69/2008.

Del presente proyecto normativo no se deduce con claridad si existe la posibilidad, o no, de recurrir al procedimiento telemático para las autorizaciones sanitarias. Sus destinatarios, las empresas que deban solicitar la autorización de los servicios sanitarios de sus servicios de prevención, se beneficiarían de una mayor seguridad jurídica si se les proporcionara una referencia más explícita sobre su instrumentación.

Adicionalmente, sobre la redacción del proyecto normativo debe efectuarse otra suerte de consideraciones. La Ley de Economía Sostenible establece en su artículo 4.9 que los poderes públicos “procurarán el mantenimiento” de un marco normativo “transparente y lo más simplificado posible”, “fácilmente accesible” por los ciudadanos y agentes económicos, para posibilitarles “el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente”. Parecida intención muestra la extinta CNC en el citado informe *de 2008*, al recomendar a las Administraciones públicas que eviten las “marañas normativas”.

En aras a la mayor calidad y mejor aplicación de la norma debería revisarse su redacción, ya que oscurece la comprensión de los preceptos que regula. A modo de ejemplo, podrían citarse el artículo 4.2, debido a la sobreabundante remisión normativa; el artículo 5.1. a), por la ausencia de signos ortográficos; o el artículo 17.1 b), por su contenido intrincado. Se sugiere particularmente una redacción más clara y ordenada del artículo 14, toda vez que exige a los operadores económicos la entrega de documentación.

Con estas premisas, se sugiere extremar la claridad expositiva de la regulación que tiene impacto sobre los operadores económicos y en particular en aquellos sectores sobre los que inciden textos normativos diferentes. Esa dispersión ya reduce de por sí muy notablemente la transparencia del marco normativo. La Ley de Economía Sostenible exige el cumplimiento del principio de simplicidad; según el cual toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo “sencillo, claro y poco disperso”, que facilite su conocimiento y comprensión.

Por último, se considera que es preciso minimizar la sobre regulación, esto es la adición de requisitos más estrictos en la legislación de aplicación, no derivadas de la legislación europea o estatal, habida cuenta que un tercio de las cargas económicas a las pequeñas y medianas empresas se añaden en esta fase de aplicación.

El presente informe se emite de acuerdo con las competencias atribuidas a esta Agencia en el artículo 3 f) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

En Sevilla, a 29 de octubre de 2013
El Director de Estudios, Análisis de Mercados
y Promoción de la Competencia.

Fdo. José Félix Riscos Gómez