

Expediente Núm. 147/2014  
Dictamen Núm. 154/2014

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de julio de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 21 de mayo de 2014 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los Criterios Exigibles a los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales que utilicen Unidades Móviles para la Vigilancia de la Salud.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo que, rubricado como preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Tras una referencia a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública -en cuanto encomiendan a la Administración la autorización, evaluación y control de la actividad de los servicios de prevención de riesgos laborales-, se alude al Decreto regulador de la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y al 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, que fija las condiciones mínimas exigidas a las unidades móviles.

Se expone, a continuación, que el Real Decreto citado vino a actualizar los criterios básicos exigibles a los servicios de prevención, que habían sido publicados mediante Resolución de la Consejería de 6 de julio de 2000, por lo que “el tiempo transcurrido desde entonces junto con el hecho de que el Real Decreto (...) se refiera a las unidades móviles como complementarias (...), sin definir el concepto y los límites de complementariedad”, exige actualizar y concretar las condiciones en las que pueden utilizarse las unidades móviles. Se puntualiza que “los requisitos exigidos en el Principado de Asturias a los servicios de prevención por la Resolución del 28 de julio de 2000 continúan estando vigentes”.

Se cierra el texto expositivo con una referencia al título competencial del Principado de Asturias en la materia.

En cuanto a la parte dispositiva, se integra por cuatro artículos, todos ellos rotulados, que se ocupan sucesivamente del “objeto” de la norma, de la “utilización de unidades móviles”, de la “obligación de comunicación” y de los “requisitos y ámbito de actuación de las unidades móviles”, las cuales solo pueden operar en la horquilla comprendida entre los 75 y los 125 kilómetros contados desde el servicio fijo de origen, al tiempo que se prohíben en polígonos industriales o en las empresas incluidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero) y se restringe su uso a un máximo del 10% de los trabajadores protegidos.

Al articulado le sigue una disposición derogatoria y otra final, que fija la entrada en vigor del Decreto “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

## 2. Contenido del expediente

El expediente de elaboración de la norma se inicia por Resolución del Consejero Sanidad de 8 de octubre 2013, a la que se acompañan una propuesta del Director General de Salud Pública y un borrador del proyecto, que se remite a las entidades que pudieran resultar afectadas por la futura

disposición.

Presentan alegaciones tres sociedades de prevención y una asociación de las mismas. Todas ellas inciden en que las prohibiciones incorporadas al proyecto podrían vulnerar la normativa básica estatal, singularmente en lo relativo al régimen de distancias, a la prohibición de unidades móviles en polígonos industriales o en las empresas incluidas en el anexo I del Real Decreto 39/1997 y a la restricción de su uso a un máximo del 10% de los trabajadores protegidos. Se razona que si los requisitos de equipamiento y recursos exigidos para la autorización de unidades móviles han de ser los mismos que para las instalaciones fijas no se comprenden las restricciones a su uso. Se afirma que la clientela de los servicios de prevención ajenos demanda su utilización "con la intención de ahorrar costes por los desplazamientos de sus trabajadores", lo que colisiona con la referida limitación del 10%, y se añade que el cómputo de las distancias es confuso cuando actúan unidades móviles autorizadas por otras Comunidades Autónomas.

Con fecha 8 de enero de 2014, el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental emite informe sobre las alegaciones presentadas. En él señala que "la actividad sanitaria de los servicios de prevención y la vigilancia de la salud, como parte fundamental pero no única de ésta, exige una relación entre médico y trabajador mucho más amplia y compleja que un simple reconocimiento médico (...) en el interior de un vehículo", pues las respuestas del trabajador sobre su estado de salud "requieren un espacio de máxima confidencialidad", algunas pruebas y exploraciones precisan de un espacio "bastante más" amplio y otras, como las audiometrías, de "un ambiente sin ruidos". Por ello, se aprecia que las unidades móviles pueden ser utilizadas "sólo en aquellos casos en los que por la ubicación del centro de trabajo y las características de las tareas y/o organización del trabajo sea muy difícil para los trabajadores desplazarse". Añade que "no se modifica ningún criterio básico", regulándose únicamente "las condiciones de utilización" de las unidades móviles. Indica que la "Guía para la aplicación del Real Decreto 843/2011 es un borrador", pero, en cualquier caso, la última versión dice al respecto que "Las unidades móviles (...) se utilizarán para dar apoyo a las unidades básicas fijas y no para sustituirlas. En el caso de que así se estime oportuno por alguna

Comunidad Autónoma, podrá establecer requisitos específicos en su ámbito territorial. La autorización sanitaria de las unidades móviles está supeditada a que se garantice que dispone de los medios suficientes para prestar la adecuada atención sanitaria, por lo que está justificada la limitación de su ámbito de actuación en base a la distancia del servicio sanitario fijo de origen". Subraya que este tipo de restricción "fue acordada por el Ministerio de Sanidad y por las administraciones sanitarias de las CCAA en el Acuerdo de criterios básicos sobre la organización de recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención en 1997 y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (...) en el año 2000, estando aun en vigor", pautándose en el citado Acuerdo que las unidades móviles "se utilizarán con carácter excepcional (...) a una distancia de las (...) instalaciones fijas que se ajustará a criterio de cada Comunidad Autónoma según sus características geográficas". Acompaña un proyecto de la norma en elaboración en el que se da una nueva redacción a la prohibición que afecta a las empresas incluidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Se incorpora al expediente, a continuación, una memoria económica en la que se hace constar que el proyecto no comporta incremento del gasto ni alteración de los medios personales o materiales de la Consejería de Sanidad.

Remitido el proyecto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, se incorporan al expediente las observaciones procedentes de las Consejerías de Presidencia y de Hacienda y Sector Público, sustancialmente de orden formal o técnico. Igualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, se emite informe por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, favorable "a efectos económicos", toda vez que no se generan nuevos costes.

A petición de la Consejería instructora, remite observaciones la Directora del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales. En ellas incide en la conveniencia de ampliar o suprimir el límite máximo de 125 km, así como en el vacío que podría generar la derogación de plano de la Resolución de 6 de julio

de 2000, en cuanto que en ella se disciplinan aspectos de los servicios de prevención no comprendidos en la norma que se tramita. Al respecto, el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental libra un nuevo informe sobre las observaciones formuladas, razonando que hay varias alternativas a la unidad móvil, ya que la Consejería de Sanidad puede autorizar centros sanitarios fijos en parques empresariales e incluso en las propias empresas si se reúnen las condiciones; de hecho, en Asturias hay bastantes centros sanitarios en las empresas a donde se desplaza el personal sanitario del servicio de prevención.

Se une a las actuaciones una tabla de vigencias, que contempla la derogación expresa de la Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios de 6 de julio de 2000, por la que se publica la actualización del Acuerdo de criterios básicos sobre la organización de recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

Con fecha 31 de marzo de 2014, emite informe el Secretario General Técnico de la Consejería actuante. En él resume la tramitación efectuada y justifica la propuesta normativa, adjuntando un nuevo texto al que se incorporan las mejoras técnicas sugeridas.

Dicho texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 8 de mayo de 2014, según certifica el mismo día la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de mayo de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regulan los Criterios Exigibles a los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales que utilicen Unidades Móviles para la Vigilancia de la Salud, adjuntando a tal fin el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regulan los criterios exigibles a los servicios de prevención de riesgos laborales que utilicen unidades móviles para la vigilancia de la salud. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, hemos de señalar que se rige por los artículos 32 y 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se han incorporado los documentos preceptivos. Se han librado las memorias justificativa y económica exigidas por la ley (inserta la primera en la propuesta que está en el origen de la tramitación), así como el informe de la Consejería competente sobre las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto, y se ha incorporado la tabla de vigencias, amén de un exhaustivo informe del Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental de la Consejería del ramo. Igualmente, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación.

Ahora bien, cabe reparar en que ni en la memoria previa, ni en los documentos que posteriormente se incorporan, se aborda razonadamente la incidencia de la norma proyectada en el marco normativo en el que ha de insertarse, tal como exige el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Tampoco en la tabla de vigencias se justifica la derogación íntegra y expresa de la Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios de 6 de julio de 2000, por la que se publica la actualización del Acuerdo de criterios básicos sobre la organización de recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención, que, a la postre, se incorpora a la disposición derogatoria del proyecto y se recoge en el texto expositivo, dentro del cual se añade confusamente que “los requisitos exigidos en el Principado de Asturias a los servicios de prevención por la Resolución del 28 de julio de 2000 (fecha de publicación en el BOPA de la Resolución citada) continúan estando vigentes”, acudiéndose ahora, con la norma proyectada, a su “actualización”.

Al respecto, ha de advertirse, en contra de lo que se sugiere en la tabla de vigencias, que la norma proyectada no puede derogar una Resolución “por la que se publica” un acuerdo adoptado -o informado favorablemente- por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En el propio texto expositivo que encabeza la Resolución de 6 de julio de 2000, objeto aquí de derogación expresa, se alude a que el referido Consejo Interterritorial fija los “criterios básicos sobre la organización de recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención ajenos y propios”, y que la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo “recomendó publicar en los diarios oficiales de las distintas Comunidades Autónomas dichos criterios”; mecánica esta que se sigue a propósito de unas nuevas directrices emanadas de los mencionados órganos colegiados con la finalidad de “precisar el significado y alcance de algunos criterios”. Más recientemente, atendida la naturaleza de esos criterios básicos, la disposición final primera del Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, y el

Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en Obras de Construcción, establece que los Ministerios de Sanidad y Política Social y Trabajo e Inmigración aprobarán conjuntamente un real decreto que contenga el marco jurídico del Acuerdo de criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención, una vez acordado por las autoridades sanitarias en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. De conformidad con ello, se dicta 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, que tiene por objeto, a tenor de lo dispuesto en su artículo 1, la fijación, con el carácter de norma básica, de "los requisitos técnicos y las condiciones mínimas exigidas a los Servicios sanitarios de los servicios de prevención de riesgos laborales para su autorización y para el mantenimiento de los estándares de calidad en su funcionamiento". Se advierte sin dificultad, a pesar de que este Real Decreto carece de disposición derogatoria, un paralelismo entre sus contenidos y los del Acuerdo de criterios básicos preexistente, sin perjuicio de que no haya una coincidencia plena, siendo el Acuerdo precedente más amplio.

En suma, la Resolución de 6 de julio de 2000 se limita a dar publicidad al acuerdo de bases previamente alcanzado en el seno de un órgano estatal, y resulta indudable que las normas de cuño y competencia estatal se suceden o modifican por disposiciones del mismo origen, sin que la aprobación de una norma autonómica de desarrollo pueda tener incidencia alguna sobre la vigencia de las bases estatales. Así, la Resolución que pretende derogarse agotó su finalidad al servir de instrumento para la publicidad de aquel acuerdo, y no tiene ahora objeto su eliminación, sin que tampoco la norma que trata de aprobarse sustituya o pueda sustituir el contenido del acuerdo de bases. Desechado, pues, cualquier alcance derogatorio del proyecto, queda su tramitación huérfana de toda reflexión sobre sus efectos en el ámbito normativo en el que ha de insertarse, cuando, a la luz del detalle de los criterios básicos publicados en 2000 -y considerado que el legislador estatal puede rebajar la densidad de lo básico-, hubiera resultado conveniente contrastar los

contenidos del Real Decreto 843/2011 y de la norma proyectada con las exigencias hasta ahora aplicadas a los servicios sanitarios de prevención de riesgos -por disposiciones de uno u otro rango- a fin de certificar su fenecimiento o vigencia, contribuir a la seguridad jurídica y, en su caso, extender la normativa de desarrollo a extremos distintos del constreñido al uso de unidades móviles.

Por otro lado, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, establece que la política en materia de seguridad y salud en el trabajo debe tener en cuenta las dificultades y necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas, y, a estos efectos, prevé que en la elaboración de las disposiciones generales en la materia se incorpore un informe sobre su aplicación a esta tipología de empresarios, que deberá incluir las medidas particulares que se adopten -artículos 5.5 y 6.1.e)-. Tal informe no aparece, en rigor, en el expediente sometido a consulta, si bien no puede obviarse que es el Real Decreto 843/2011, convenientemente informado, el que consagra el carácter netamente complementario de las unidades móviles que "se utilizarán para dar apoyo a las Unidades Básicas fijas del servicio de prevención" -artículo 5.7-, por lo que la disposición proyectada no introduce una política novedosa, limitándose a disciplinar la aplicación de una previsión general ya vigente.

Al respecto, no puede tampoco soslayarse que el proyecto ha sido informado por el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, habiéndose remitido a los operadores del ramo y presentándose alegaciones no solo por varias entidades de prevención, sino también por la asociación de estas de implantación regional. No cabe desconocer que el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales se configura, a tenor de la Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 de noviembre, como organismo de gestión y de "asesoramiento, colaboración y apoyo técnico" para las políticas en materia de seguridad "y salud laboral" del Principado de Asturias, encomendándosele la realización de estudios e informes -artículos 4 y 8-, y que aglutina en su seno "la participación de los agentes sociales", entendida como "la más amplia

representación de organizaciones, sociedades, organismos oficiales, agrupaciones científicas y sociales o de otros tipos (...), en atención a su (...) vinculación con el campo de la prevención de riesgos laborales y el fomento de la salud en el lugar de trabajo” -artículo 20-.

De este modo debe apreciarse que la tramitación atiende suficientemente a la audiencia de los intereses corporativos y a la participación de quienes ostentan funciones en orden a la tutela del específico campo de la salud laboral. Informado el proyecto por el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, por el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental de la Administración autonómica y por la asociación de los operadores del ramo -y considerado su limitado alcance, en cuanto que asume o ejecuta un criterio de complementariedad adoptado por el legislador básico-, sería ya redundante someterlo a otros órganos y, singularmente, al Consejo de Salud del Principado de Asturias, que la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, concibe como “órgano de participación comunitaria” para la formulación y el control de la política sanitaria -contemplada en su plano genérico y asistencial-, por lo que su participación cede, en subsectores específicos, ante la existencia de otros órganos a los que se encomienda la tutela de parcelas de significativa autonomía, como sucede con el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

Debe, pues, concluirse que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

La Constitución insta a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo -artículo 40.2-, mandato que se erige en principio rector de la política social y económica y, como tal, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

De acuerdo con la doctrina constitucional, la prevención de riesgos laborales se encuadra en la submateria de “seguridad e higiene en el trabajo”, cuya regulación corresponde al Estado en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución (Sentencia 195/1996, de 28 de

noviembre), si bien atendiendo a su carácter interdisciplinario, no cabe duda de que las medidas de naturaleza específicamente sanitaria han de ampararse en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias sobre bases y coordinación general de la sanidad.

El Principado de Asturias tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, entre otras, en materia de "Sanidad e higiene" -artículo 11, apartado 2, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias-.

Diversas leyes del Estado fijan la normativa básica en la materia, delimitando de este modo, en principio, el ámbito del ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Así, el artículo 2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone en su apartado 2 que "Las Comunidades Autónomas podrán dictar normas de desarrollo y complementarias de la presente Ley en el ejercicio de las competencias que les atribuyen los correspondientes Estatutos de Autonomía", y el artículo 41 establece que "Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue (...). Las decisiones y actuaciones públicas previstas en esta Ley que no se hayan reservado expresamente al Estado se entenderán atribuidas a las Comunidades Autónomas". A su vez, el artículo 27 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, determina en su apartado 3 que "Mediante real decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad que, acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, deberán ser exigidas para la regulación y autorización por parte de las comunidades autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos sanitarios (...). Los requisitos mínimos podrán ser complementados por las comunidades autónomas para todos los centros, establecimientos y servicios sanitarios de su ámbito territorial". En su desarrollo, el artículo 4.2 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las Bases Generales sobre Autorización de Centros, Servicios y Establecimientos

Sanitarios, determina que “Los requisitos mínimos comunes para la autorización de instalación, funcionamiento o modificación de un centro, servicio o establecimiento sanitario serán determinados por real decreto para el conjunto y para cada tipo de centro, servicio y establecimiento sanitario (...). Los requisitos mínimos podrán ser complementados en cada comunidad autónoma por la Administración sanitaria correspondiente”.

Por su parte, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, establece en su artículo 10 que las actuaciones de “las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria referentes a la salud laboral se llevarán a cabo a través de las acciones y en relación con los aspectos señalados en el capítulo IV del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y disposiciones dictadas para su desarrollo”, debiendo advertirse que la remisión a la Ley General de Sanidad ha de entenderse realizada a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública -artículos 32 y 33-, que desgaja de aquella lo relativo específicamente a la salud laboral. Entre otras acciones, se encomienda a las Administraciones competentes en materia sanitaria establecer “las pautas y protocolos de actuación” de los servicios de prevención -artículo 10 de la Ley 31/1995-; “autorizar, evaluar, controlar y asesorar la actividad sanitaria de los servicios de prevención de riesgos laborales”, y “Cualesquiera otras que promuevan la mejora en la vigilancia, promoción y protección de la salud de los trabajadores y la prevención de los problemas de salud derivados del trabajo” -artículo 33.2, apartados e) e i), de la Ley General de Salud Pública-.

En este marco, el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, fija, con el carácter de norma básica, “los requisitos técnicos y las condiciones mínimas exigidas a los Servicios sanitarios de los servicios de prevención de riesgos laborales para su autorización y para el mantenimiento de los estándares de calidad en su funcionamiento”. Entre esos mínimos se contemplan los “recursos materiales” de los referidos servicios -artículo 5 y anexo III del Real Decreto-, estableciéndose -sin perjuicio de esos mínimos, que comportan la existencia de instalaciones fijas- que “En caso de disponer de unidades móviles complementarias para el desarrollo de la actividad de vigilancia de la salud, previamente al inicio de su actividad, deberán disponer de autorización sanitaria

de funcionamiento, debiendo comunicar su ámbito de actuación. Estos centros móviles se utilizarán para dar apoyo a las Unidades Básicas fijas del servicio de prevención. Contarán con los equipos y material sanitario suficientes que garanticen la vigilancia y atención adecuadas de los trabajadores, así como su seguridad, el respeto a su intimidad y dignidad, y la confidencialidad de sus datos, con las mismas dotaciones exigidas a las instalaciones fijas. En todo caso, cumplirán con la normativa específica para centros móviles de asistencia sanitaria vigente y serán plenamente accesibles a las personas con discapacidad” -artículo 5, apartado 7-.

En consecuencia, respetando las normas básicas en la materia, el Principado de Asturias puede tanto concretar los mandatos del legislador estatal susceptibles de desarrollo como establecer requisitos complementarios a los mínimos comunes cuya determinación se reserva el Estado.

En definitiva, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias tiene competencia para dictar la norma proyectada y que su rango -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de desarrollo reglamentario que se recoge en los artículos 4 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

##### II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa

empleada en la elaboración de la norma, teniendo en cuenta que desarrolla normativa básica estatal.

Con ese carácter general, en supuestos similares venimos poniendo de manifiesto los siguientes criterios: a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa básica, salvo que ello resultara necesario en aras de favorecer la sistemática de la norma, así como su comprensión y aplicación. b) En el caso de considerarse necesaria la reiteración de la norma básica, debe realizarse una transcripción literal de la misma, sin introducir modificaciones. c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma básica, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma básica.

En el caso concreto el proyecto, para justificar las restricciones que impone y facilitar su comprensión, incorpora en su artículo 2 ciertos dictados procedentes del artículo 5.7 del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, estimándose conveniente que se incluya allí la referencia a la norma de origen y se respete su literalidad.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Al título.

Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, en el título habrá de contemplarse el “objeto de la disposición”, señalándose que tal indicación “deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta”. Consecuentemente, entendemos que el título debe reducirse en su extensión y ampliarse en su significación, aludiéndose escuetamente a que se regula la utilización de unidades móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales.

##### II. Parte expositiva.

En cuanto al texto de carácter expositivo que precede al articulado del proyecto de Decreto se advierte que el mismo ha de encabezarse, siguiendo la mejor técnica normativa, con la referencia a los principios de dimensión constitucional; en este caso, el anteriormente citado 40.2 de la Carta Magna, que, en cuanto insta a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo, constituye el fundamento último de la regulación que se pretende implantar.

A continuación, con el fin de enmarcar el alcance de la norma, procede la referencia a la normativa estatal, mereciendo subrayarse que la presente disposición se dicta en desarrollo y aplicación del 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 cual fija en su artículo 5 unos recursos mínimos con los que han de contar los servicios sanitarios de prevención -y que presuponen la existencia de instalaciones fijas-, permitiendo el uso de unidades móviles para su complemento o apoyo, y en ningún caso con vocación de sustituir o suplantar los locales habilitados al efecto.

Antes de la fórmula promulgatoria sería conveniente indicar, colmando la función del preámbulo de contribuir a la mejor interpretación y subsiguiente aplicación del texto articulado, que el Real Decreto 843/2011 vino a dejar sin aplicación los criterios básicos publicados por la Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios de 6 de julio de 2000, y entre esos criterios ya se contemplaba que el recurso a los equipos móviles era excepcional y limitado a los supuestos en que la empresa o centro de trabajo diste de las instalaciones fijas más de 75 y menos de 125 km (para los servicios de prevención ajenos) o más de 30 y menos de 60 km (para los propios). Asimismo, debe salvarse la confusa referencia a que "los requisitos exigidos en el Principado de Asturias a los servicios de prevención por la Resolución del 28 de julio de 2000 (fecha de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de la Resolución de 6 de julio) continúan estando vigentes".

### III. Parte dispositiva.

En el artículo 1 del texto dispositivo se estima conveniente aclarar, en párrafo aparte, que el Decreto será de aplicación a la actividad sanitaria tanto de los servicios de prevención de riesgos laborales ajenos como de las empresas que hayan asumido dicha actividad sanitaria con recursos propios y/o mancomunados.

Respecto al artículo 2 del proyecto, este Consejo considera, en concordancia con lo anteriormente expuesto, que, en la medida en que reproduce el principio de complementariedad tomado de la norma básica estatal, debe ajustarse en lo pertinente a la literalidad del artículo 5.7 del Real Decreto 843/2011, con invocación expresa de ese precepto, dotándose igualmente al título del precepto analizado de una significación acorde a su contenido, que no es otro que la formulación del criterio de excepcionalidad o complementariedad que preside el recurso a las unidades móviles.

En relación con el artículo 3, se advierte que la obligación de comunicación se encuentra establecida en la norma básica estatal, pues el reiterado artículo 5.7 del Real Decreto 843/2011 dispone que las unidades móviles, “previamente al inicio de su actividad, deberán disponer de autorización sanitaria de funcionamiento, debiendo comunicar su ámbito de actuación”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las Bases Generales sobre Autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, la autorización sanitaria de funcionamiento “es la que faculta a los centros, servicios y establecimientos sanitarios, públicos y privados, de cualquier clase y naturaleza, para realizar su actividad, y se exigirá con carácter preceptivo por las comunidades autónomas de modo previo al inicio de ésta. La autorización de funcionamiento será concedida para cada establecimiento y para cada centro sanitario, así como para cada uno de los servicios que constituyen su oferta asistencial, debiendo ser renovada, en su caso, con la periodicidad que determine cada comunidad autónoma”. Esta autorización de funcionamiento es

predicable tanto de los “centros móviles de asistencia sanitaria” como de las unidades o servicios de “medicina del trabajo”.

En suma, de la regulación estatal parece desprenderse que nada obsta a que el deber de comunicación del ámbito de actuación de las unidades móviles se ventile junto a la propia autorización de funcionamiento de un determinado servicio o se articule con separación, lo que permite un control más amplio y permanente de la actividad. El Decreto del Principado de Asturias 55/2014, de 28 de mayo, por el que se regula la Autorización de Centros y Servicios Sanitarios, detalla los requisitos y documentación exigible para la autorización de funcionamiento en nuestro ámbito territorial, sin que se aluda a la obligación de comunicación del ámbito de actuación de los equipos móviles. En definitiva, aunque la documentación que el artículo 3 de la norma proyectada impone remitir a efectos de la señalada obligación excede del mero traslado del ámbito de actuación, se articula como cauce de información y control por la Administración en relación con la actividad sanitaria, por lo que no cabe dudar de la legitimidad de la medida.

En el artículo 4.1 del texto dispositivo se advierte un error, pues la remisión a los requisitos exigidos por el artículo 6.7 del Real Decreto 843/2011 ha de entenderse efectuada al artículo 5.7 del mismo.

En cuanto a las restricciones contempladas en el artículo 4.2 del proyecto, cabe reiterar que es la norma básica estatal la que somete el uso de unidades móviles a criterios de excepcionalidad y complementariedad, pues, a la luz del artículo 5 del Real Decreto 843/2011, el estándar de calidad de los servicios sanitarios de prevención que allí se establece comporta la existencia de unidades fijas, dotadas de ciertas condiciones y requisitos mínimos, algunos de los cuales no son predicables de los equipos móviles, que únicamente se autorizan “para dar apoyo a las Unidades Básicas fijas del servicio de prevención”, no para suplantarlos. De este modo, la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas puede delimitar los perfiles del criterio básico de complementariedad -y debe hacerlo, so pena de entregar su aplicación a la discrecionalidad administrativa-, sin perjuicio de que pueda también establecer requisitos complementarios orientados a velar por la seguridad e higiene en el

trabajo. No merecen tacha, en definitiva, las restricciones que se establecen para el empleo de unidades móviles.

En relación con el apartado 3 del artículo 4, debe repararse en que el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las Bases Generales sobre Autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, tras sentar un criterio de territorialidad para las autorizaciones, dispone que "en el caso de los centros móviles de asistencia sanitaria (...) las comunidades autónomas podrán suscribir acuerdos o convenios por los que una autorización concedida a un centro móvil por una de ellas será válida en otra siempre que exista previa comunicación del centro del inicio de sus actividades en esa comunidad y presentación de la autorización de la otra comunidad autónoma". Estos dos requisitos son los que el proyecto exige para las unidades móviles autorizadas fuera del Principado de Asturias, con lo que se viene a facilitar la aplicación de la disposición básica estatal. No obstante, debe entenderse que la obligación de comunicación del ámbito de actuación -en cuanto deriva del artículo 5.7 del Real Decreto 843/2011- se extiende a todo recurso a unidades móviles autorizadas por una Comunidad Autónoma distinta de aquella en la que han de operar, y tanto por servicios de prevención que radiquen en el territorio del Principado de Asturias como por servicios cuyas instalaciones fijas se encuentren en otra Comunidad, deduciéndose que la comunicación ha de remitirse también a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en la que los equipos móviles se utilizan, por lo que debe aclararse este extremo en la redacción de la norma.

Por lo que se refiere a la disposición derogatoria -que no precisa de la rúbrica de "única" por superflua-, ya hemos adelantado al ocuparnos de la tramitación del proyecto que la Resolución de 6 de julio de 2000 se limita a dar publicidad al acuerdo de bases previamente alcanzado en el seno de un órgano estatal, sin que la aprobación de una norma autonómica de desarrollo pueda tener incidencia alguna sobre la vigencia de las bases estatales. De esta suerte, la Resolución que ahora pretende derogarse agotó su finalidad al servir de instrumento para la publicidad de aquel acuerdo, y no tiene ahora objeto su abrogación, sin que tampoco la norma que trata de aprobarse sustituya o

pueda sustituir el contenido del acuerdo de bases, por lo que debe suprimirse en la cláusula derogatoria la referencia a la Resolución de 6 de julio de 2000.

Por lo demás, deberían revisarse los aspectos tipográficos. Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la “primera línea de todo párrafo comienza ordinariamente más adentro que las restantes” (sangría).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.